

Sistema Interamericano: balance y perspectivas en escenarios cambiantes*

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de su historia, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) —que forma parte de la Organización de Estados Americanos (OEA)— ha experimentado notorias e importantes transformaciones. No podría ser de otro modo, teniendo en cuenta los cambios significativos que han tenido lugar en muchos Estados de la OEA. En especial, resalta el paso desde una presencia muy extendida de regímenes dictatoriales que cometían violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos a procesos de democratización en la mayoría de los países, sin perjuicio de que hayan tenido lugar retrocesos en algunos de ellos.¹

No obstante lo anterior, llama la atención el hecho de que transcurridas más de dos décadas desde que se produjera la mayoría de las transiciones a la democracia —y más de tres décadas en algunos casos— se perpetúen las iniciativas de reformas estructurales de amplio alcance, en un ambiente de cierta volatilidad e incertidumbre al respecto. El más reciente de dichos pro-

* Este trabajo fue publicado originalmente en Ugartemendia Eceizabarrena, Juan Ignacio; Saiz Arnaiz, Alejandro y Morales Antoniazzi, Mariela (eds.), *La garantía jurisdiccional de los derechos humanos: un estudio comparado de los sistemas regionales de tutela: europeo, interamericano y africano*, European Inkings (EUi), núm. 6, Heidelberg, Max Planck Institut, 2015.

¹ Para una revisión pormenorizada de las diferentes etapas por las que ha pasado dicho sistema, véase González Morales, Felipe, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

cesos tuvo lugar desde principios de 2011 a principios de 2013, el cual concluyó con una Asamblea General Extraordinaria de la OEA y un conjunto de reformas adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Si bien el debate sobre las reformas no quedó completamente cerrado en los órganos políticos de la OEA —Asamblea General y Consejo Permanente—, parecía que se marcaba una pausa, al menos a la espera de cómo se llevará a cabo la implementación de las modificaciones emprendidas. Sin embargo, recientemente el debate a nivel de los órganos políticos se ha reabierto, como quedó de manifiesto en la Asamblea General Ordinaria de la OEA realizada en Asunción —Paraguay— en junio de 2014.

En contextos cambiantes como el del Sistema Interamericano de Derechos Humanos el balance es siempre provisorio, sin perjuicio de que se puedan relevar tendencias marcadas que han perdurado en el tiempo. Asimismo, el análisis de las perspectivas futuras de dicho Sistema está sujeto a las contingencias antes señaladas, aunque, como veremos, en algunos aspectos se halla más consolidado que en otros.

En este apartado procuraremos hacer un balance del Sistema Interamericano, así como una revisión de sus principales perspectivas. Para ello, incluiremos la consideración de las reformas más relevantes que han ocurrido —en especial las que han tenido lugar en los últimos años— y nos detendremos también en un aspecto crucial: el referido a quienes deben llevar a cabo esas reformas con miras a una mejor protección y promoción de los derechos humanos.

2. EL DESARROLLO INSTITUCIONAL Y DE ESTÁNDARES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE SUCEIVOS ESCENARIOS

2.1. Periodo de presencia significativa de dictaduras

La construcción institucional del SIDH fue paulatina y no obedió a un plan trazado de antemano. Aunque junto con la creación de la OEA, en 1948, se adoptó la Declaración Americana

Sistema Interamericano: balance y perspectivas en escenarios cambiantes

de Derechos y Deberes del Hombre,² no se estableció ninguna institución encargada de la supervisión de los Estados en materia de derechos humanos. A poco andar comenzó a debatirse la posibilidad de crear un tribunal interamericano, aunque dicha iniciativa se postergó a la espera de que se adoptara un tratado general en la materia.

Entretanto, la OEA creó en 1959 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Dicha decisión, sin embargo, fue circunstancial, en el contexto de la Revolución cubana y de la dictadura de Trujillo en República Dominicana. La Comisión fue establecida con un estatus jurídico muy precario, por una Reunión de Cancilleres. Sus atribuciones eran limitadas, ya que carecía de la facultad de conocer y decidir sobre casos específicos. No obstante, un hecho que cabe resaltar es que desde un principio se determinó que la CIDH estaría compuesta no por Estados —como sucedía en la entonces Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas—, sino por miembros que la integrarían a título personal. Esto probó ser determinante con el correr del tiempo, especialmente en contextos políticos adversos, en que muchos Estados estaban regidos por gobiernos dictatoriales.

A pesar de la ventaja que representaba —y continúa representando— el que los comisionados actuaran a título personal y no como representantes de Estados, ello imponía el desafío adicional de que la institución tuviera que adquirir peso político. La CIDH consiguió esto rápidamente a través de las visitas *in loco* y los informes sobre países, que constituyeron por varias décadas su principal tarea y que le permitió alcanzar visibilidad pública en los países de la OEA, especialmente los de América Latina.

También fue importante el papel desarrollado por la sociedad civil y la actitud de la CIDH respecto de ella. En efecto, a poco de comenzar a operar la Comisión, las organizaciones de la sociedad civil le plantearon que estableciera un sistema de estatus consultivo, siguiendo de este modo la práctica de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. La CIDH, sin embargo, les respondió que ello resultaba innecesario, ya que cualquier

² Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 2 de mayo de 1948.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

persona o institución podía relacionarse con ella. Esto resultaba particularmente relevante en un contexto en el cual las dictaduras ponían serios obstáculos para el reconocimiento de la personalidad jurídica de los organismos no gubernamentales de derechos humanos.

El estatus jurídico y las atribuciones de la CIDH fueron fortalecidos durante su primera década de operaciones, al asignársele la función de conocer y decidir casos específicos (lo cual le fue reconocido por los órganos políticos de la OEA luego de una serie de requerimientos al respecto de la propia Comisión, que lo planteó desde su primer periodo de sesiones), así como por medio de su reconocimiento como órgano principal de la OEA en la carta de dicha organización.

En 1969 se adopta la Convención Americana sobre Derechos Humanos³ (CADH o Pacto de San José de Costa Rica), que reforzaría el estatus y atribuciones de la Comisión y crearía una Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Convención entró en vigor en 1978. Esta regula los derechos civiles y políticos en términos más pormenorizados que la Declaración Americana, aunque en materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) su referencia es solo general, sin contener un catálogo de ellos.

En la década siguiente a su entrada en vigor, la Convención sería complementada mediante dos protocolos adicionales: uno sobre DESC (Protocolo de San Salvador)⁴ y otro sobre pena de muerte.⁵ También durante la década de los ochenta se adoptó la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.⁶ Cabe añadir que, en lo que sería también la tendencia posterior, estos nuevos instrumentos no crearían nuevas instituciones —salvo en un aspecto del Protocolo sobre DESC—, sino que agregarían funciones a las que ya poseían los órganos preexistentes del Sistema Interamericano —la Comisión y la

³ Adoptada en la Conferencia Especializada sobre Derechos Humanos, celebrada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969.

⁴ Adoptado el 17 de noviembre de 1988.

⁵ Adoptado el 8 de junio de 1990.

⁶ Adoptada el 9 de diciembre de 1985.

Sistema Interamericano: balance y perspectivas en escenarios cambiantes

Corte—. Ello a diferencia, por ejemplo, de la evolución en Naciones Unidas, donde casi invariablemente, con la adopción de nuevos tratados se han creado nuevos organismos de derechos humanos.

Durante sus primeros años de funcionamiento, la Corte Interamericana no conoció de casos, ya que ni la Comisión ni los Estados —las únicas instituciones con la facultad de enviárseles— se los mandaban.⁷ La Corte, no obstante, en el ejercicio de su función consultiva, emitió durante la década de los ochenta una serie de opiniones consultivas que marcaron importantes parámetros para el desarrollo de la jurisprudencia interamericana, en materias tales como la vigencia de los mecanismos judiciales de protección de los derechos humanos durante estados de excepción,⁸ libertad de expresión,⁹ el papel de los instrumentos de otros sistemas internacionales de protección en el contexto del Sistema Interamericano, etcétera.

⁷ Hasta la fecha ningún Estado ha enviado un caso a la Corte para su conocimiento. En cuanto a la Comisión, el hecho de que no remitiera casos a la Corte durante los primeros años de funcionamiento de esta, ha sido analizado por Thomas Buergenthal, quien fue juez de dicho tribunal desde su establecimiento hasta 1991, en los siguientes términos: “por una serie de razones, incluyendo sin duda la rivalidad institucional, la Comisión perdió muchas oportunidades de enviar casos a la Corte. Las discusiones informales entre la Comisión y la Corte, dirigidas a promover estrategias para el envío de casos probaron ser inútiles”, Buergenthal, Thomas, “New Upload: Remembering the Early Years of the Inter-American Court of Human Rights”, en *New York University Journal of International Law and Policy*, vol. 37, núm. 2, 2005, p. 269, traducción del autor. Por su parte, Tom Farer, quien fuera comisionado entre 1976 y 1983, apunta como factor principal para ello el énfasis que la Comisión ponía en los informes sobre países, lo que le impedía darle una tramitación exhaustiva a la mayoría de los casos a través de audiencias y otros medios. También apunta —como un factor secundario— el temor de la Comisión de que los Estados pudieran restarle importancia a dicho órgano y tornar más ineficaz su trabajo. Véase Farer, Tom, “The Rise of the Inter-American System: No longer a Unicorn, Not Yet an Ox”, en *Human Rights Quarterly*, núm. 19, 1997, p. 544.

⁸ Corte IDH, El *habeas corpus* bajo suspensión de garantías, opinión consultiva OC-8/87, 30 de enero de 1987; y Garantías judiciales en estados de emergencia, opinión consultiva OC-9/87, 6 de octubre de 1987.

⁹ Corte IDH, La colegiación obligatoria de periodistas, opinión consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Mientras tanto, en la medida en que subsistían las violaciones masivas y sistemáticas en regímenes dictatoriales en una serie de países, la Comisión continuó concentrada principalmente en ellas, manteniendo las visitas *in loco* y los informes de países como sus principales funciones, en desmedro del desarrollo de su sistema de casos.¹⁰ De hecho, los primeros casos que la CIDH remitió a la Corte se referían precisamente a ese tipo de violaciones, concretamente a desapariciones forzadas de personas cometidas como parte de una práctica deliberada por algunos Estados.

Debe subrayarse también el papel que por esa época desempeñaban los órganos políticos de la OEA. Como ya hemos señalado, fueron ellos los que crearon la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, fortalecieron su estatus y adoptaron el Pacto de San José de Costa Rica —que crea la Corte Interamericana—, así como otros instrumentos. Además, de manera creciente, y en especial cuando la mayoría de los Estados habían dejado atrás sus regímenes dictatoriales, los órganos políticos dieron cada vez mayor consideración a los informes de la Comisión, abriéndose debates sobre la situación de los derechos humanos bajo una serie de dictaduras e incluso emitiéndose resoluciones condenatorias basadas en informes de la CIDH.

En esos años se apreciaba, de manera todavía incipiente, cómo la Comisión Interamericana comienza a diversificar su tratamiento temático, lo cual se refleja en pocos casos y especialmente en la incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales y en la cobertura de la situación de algunos colectivos vulnerables —indígenas y mujeres—.

¹⁰ Tom Farer, quien, como hemos dicho, fue comisionado en el periodo de las dictaduras, señala al respecto que “la resolución de casos individuales era, en comparación con un informe comprensivo sobre la situación de los derechos humanos en un país, una vía profundamente ineficiente de convocar a las múltiples audiencias de la Comisión [...] una impresión vívida acerca de lo que estaba ocurriendo al interior de estados de terror”; Farer, Tom, “The Future of the Inter-American Commission on Human Rights: Promotion versus Exposure”, en Méndez, Juan y Cox, Francisco, *El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, p. 522 (traducción del autor).

2.2. Las transiciones a la democracia y su impacto en el Sistema Interamericano

Puede afirmarse que a principios de los noventa se produce un *turning point* en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En ese momento había terminado prácticamente la totalidad de las dictaduras en el continente —con la sola excepción de Cuba— y se estaba, dependiendo de los países, en diversas etapas de las transiciones a la democracia. Ello trajo consigo un replanteamiento del trabajo de la Comisión Interamericana, en el cual el impulso desde la sociedad civil y los Estados jugó un papel de importancia. Este cambio se reflejó especialmente en el fortalecimiento del sistema de casos. Hasta entonces, la CIDH había mantenido el tratamiento de casos en un segundo plano, fundamentalmente dirigido a fortalecer sus informes sobre países.

Así, la mayoría de las denuncias no desembocaban en una decisión específica sobre el caso alegado, sino que eran analizadas en informes de países. Por ejemplo, cuando la CIDH recibió miles de denuncias de desapariciones forzadas en su vista *in loco* a Argentina en 1979, en vez de pronunciarse particularmente sobre cada una de ellas, las recogió en su informe de país. Era relevante también para este tratamiento el hecho de que usualmente los Estados no respondieran a los requerimientos de la Comisión de dar respuesta a las denuncias o hacerlo sin entrar a analizarlas, limitándose a cuestionar a la Comisión.

Posiblemente fue la decisión de la CIDH sobre varios casos acumulados contra México, referidos a problemas estructurales de su sistema electoral a principios de la década de los noventa, la que mejor refleja este cambio de tendencia. México había sido hasta entonces uno de los apoyos más fuertes de la Comisión en los órganos políticos de la OEA, para que esta monitoreara la situación de los derechos humanos en las dictaduras. Sin embargo, cuando estas concluyen, la CIDH comienza a extender su preocupación hacia otros países, como México, que hasta entonces no habían sido objeto de mayor atención por parte suya. No se trataba, además, de cualquier caso, sino de unos que apuntaban al núcleo de las limitaciones democráticas en ese país.

De ahí en adelante se aprecia una mayor institucionalización en el tratamiento de casos por parte de la Comisión, un creciente

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

uso del mecanismo de solución amistosa —que a pesar de estar consagrado en la Convención Americana, hasta entonces en la práctica no había operado— y a un aumento paulatino, pero también creciente, del envío de casos por la Comisión a la Corte.

La tendencia hacia una mayor institucionalización surgió a raíz de críticas desde la sociedad civil y los Estados acerca de la excesiva falta de formalidad del sistema de casos en la Comisión. Si bien esta no es un tribunal, sino un órgano cuasijudicial, se consideraba que aun así se hacía necesario que se ajustase a reglas procesales más precisas. Además de implementar una serie de prácticas y de normas reglamentarias en esa dirección, es a partir de esos años que la CIDH refuerza o incorpora tres aspectos: el agotamiento de los recursos internos, la distinción como regla general entre etapas de admisibilidad y fondo —que ha sido objeto de constantes críticas desde la sociedad civil al entender que solo contribuye a ralentizar el procedimiento y desde muchos Estados señalando que no debiese ser una regla de carácter general sino absoluta, aplicable a todos los casos— y la doctrina de la “cuarta instancia” —que si bien no es en propiedad una regla procesal, tiene implicaciones directas al respecto—. Estos tres pasos reflejan una Comisión con mayor atención a desempeñar un papel subsidiario o complementario al de los Estados.

Dicho brevemente, la CIDH desde entonces comienza a hacer operativa la regla del agotamiento de los recursos internos —establecida en el Pacto de San José de Costa Rica—, que hasta entonces, en el contexto de sistemas judiciales carentes de independencia e imparcialidad en el marco de dictaduras, rara vez era exigida —aplicándose las excepciones a dicha regla—. Asimismo, la Comisión modifica su práctica anterior de acumular admisibilidad y fondo, distinguiendo entre ambas etapas, con informes separados —sin perjuicio de que en determinadas circunstancias puedan fusionarse—. En cuanto a la denominada “cuarta instancia”, doctrina consistente en que los órganos internacionales de derechos humanos no constituyen una nueva instancia a la cual cualquier persona, por el solo hecho de sentirse agraviada por una decisión interna, pueda acudir, la CIDH, que hasta entonces la había empleado excepcionalmente, comienza a realizar un uso habitual de ella, declarando en consecuencia muchas denuncias inadmisibles bajo esta doctrina.

Sistema Interamericano: balance y perspectivas en escenarios cambiantes

A ello se añadió una diversificación temática de manera incremental, que se reflejó tanto en las decisiones sobre casos de la propia Comisión como en los casos que enviaba a la Corte. Todo ello en un contexto en el cual los Estados comenzaron a involucrarse activamente en el litigio de casos ante el Sistema Interamericano y en el que las ONG de derechos humanos ampliaron los temas a cubrir, pasando de estar concentrados de manera casi exclusiva en violaciones masivas y sistemáticas al derecho a la vida y la integridad personal a abarcar la situación de discriminación que afecta a los colectivos vulnerables, así como otras materias, como libertad de expresión, debido proceso y derechos económicos, sociales y culturales.¹¹ Los factores mencionados condujeron a que el sistema de casos pasara a constituirse en la principal función de la Comisión.

La creciente diversidad en los temas a tratar se refleja también a partir de los años noventa con la creación de relatorías temáticas por parte de la CIDH. La sucesión de relatorías establecidas a partir de esa década no obedeció a un plan diseñado de antemano, sino que su creación fue siendo decidida una por una. En los noventa se crearon relatorías temáticas sobre pueblos indígenas, mujeres, personas privadas de libertad, migrantes, niñez y libertad de expresión, esta última con el carácter de Relatoría Especial, lo cual implicó que, a diferencia de las demás relatorías, no quedara a cargo de un comisionado, sino de una persona seleccionada por concurso y de dedicación a tiempo completo.

En lo referido a la Corte Interamericana, además de la diversificación temática incipiente a la que antes hacíamos mención, ella va reconociendo paulatinamente un papel de más importancia a la sociedad civil. En los años ochenta esto se había manifestado al permitir su participación por medios escritos —*amicus curiae*— y orales en sus audiencias sobre opiniones consultivas —como en estas no hay partes, no había problema para que la sociedad civil tuviera *standing*—. En cuanto a la participación de la sociedad civil —abogados de las alegadas víctimas— en el liti-

¹¹ Sobre la evolución temática, véase Abramovich, Víctor, “De las violaciones masivas a los enfoques estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano”, en *Revista SUR*, vol. 6, núm. 11, dic, 2009, pp. 7-39.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

gio de casos ante la Corte, ella se fue ampliando. En un principio, los abogados de las víctimas comparecían ante el Tribunal como parte de la delegación de la Comisión —bajo la figura de asesores de esta—, es decir, carecían de autonomía procesal. A partir de 1997, la Corte les reconoció autonomía en la etapa de reparaciones, la cual se extendería a todo el proceso a partir del reglamento de la Corte de 2001; esto es, aunque, dados los términos de la Convención Americana, las víctimas no pueden presentar un caso a la Corte, una vez que la Comisión o el Estado lo han remitido, poseen plena autonomía para hacer sus alegaciones y presentar su evidencia probatoria, en el marco fáctico presentado por el informe de fondo de la Comisión sobre el caso.

En el curso de esos años se adoptaron varios tratados en materia de derechos humanos: la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas,¹² la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”)¹³ y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.¹⁴ En estos instrumentos se continuó con la tendencia de dotar de competencias a la Comisión y a la Corte Interamericana, sin establecer nuevos organismos de supervisión. No obstante, este proceso de adopción de nuevos instrumentos puso de manifiesto las asimetrías de los compromisos de los Estados de la OEA, ya que mientras los Estados latinoamericanos han ratificado la mayoría de los tratados, solo unos pocos del CARICOM han ratificado la Convención Americana y los demás instrumentos —salvo la Convención de Belém do Pará, ratificada por todos ellos— y Canadá y Estados Unidos no han ratificado ninguno. De ahí que se hayan vuelto cada vez más frecuentes los llamados a conseguir la “universalización” del Sistema Interamericano, en el sentido de que los Estados asuman compromisos similares.

A pesar de estas transformaciones, que en la mayoría de los casos pueden valorarse como avances, el papel de los órganos

¹² Adoptada el 9 de junio de 1994.

¹³ *Idem.*

¹⁴ Adoptada el 7 de junio de 1999.

Sistema Interamericano: balance y perspectivas en escenarios cambiantes

políticos de la OEA en relación con los órganos de derechos humanos no se vio fortalecido y en rigor puede hablarse de un retroceso al respecto. Cuando se iniciaba la década de los noventa parecía que con el tránsito de dictaduras a democracias esa relación se reforzaría y sin embargo ello no ocurrió. Los órganos políticos no avanzaron en contribuir hacia el apoyo a la implementación de las decisiones de la Comisión y la Corte, no obstante los reiterados llamados en ese sentido. Además, durante varios años, y especialmente a raíz de la iniciativa del gobierno de Alberto Fujimori en Perú, se puso en tela de juicio las atribuciones de la CIDH, llamándose por varios Estados a una reformulación de las mismas, que privilegiara las labores de promoción por sobre la de protección de los derechos humanos. En particular, generaba muchas molestias en esos Estados que la Comisión siguiera adelante con la publicación de informes sobre países. Cabe señalar que dos países intentaron desasirse del compromiso adquirido con la Corte, sin que en ninguno de los dos casos hubiera un pronunciamiento de los órganos políticos de la OEA al respecto. Primero Trinidad y Tobago denunció la Convención Americana y luego Perú, que sin denunciar dicho tratado, declaró que dejaba sin efecto su reconocimiento a la jurisdicción contenciosa de la Corte, declaración que el Tribunal determinó improcedente, pero que en la práctica significó que hasta la conclusión del gobierno fujimorista Perú no litigó los casos ante ella.

2.3. Los escenarios en el siglo xxi

Durante la primera década y media del siglo xxi han ocurrido transformaciones de distinto signo en los Estados de la OEA. En la mayoría de ellos se han producido procesos de consolidación democrática, al punto que resulta muy difícil, por lo menos en el corto y mediano plazo, pensar que puedan producirse regresiones autoritarias en esos países. Ello es sin perjuicio de que en muchos de esos Estados subsistan serios problemas estructurales de discriminación y violencia —América Latina es la región del mundo con la tasa más alta de muertes violentas—. En algunos países, sin embargo, se han producido retrocesos en términos de la vigencia de las reglas propias de un Estado de derecho,

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

especialmente en lo que se refiere a graves afectaciones de la independencia judicial y a la libertad de expresión y al debate público.

Respecto de la relación de los Estados de la OEA con los órganos de derechos humanos del Sistema Interamericano se ha producido un fenómeno hasta cierto punto curioso, puesto que, en términos generales, ella no ha cambiado significativamente a nivel de los órganos políticos, pero se ha visto fortalecida en los vínculos directos de la mayoría de los países con la Comisión y la Corte, lo cual se refleja especialmente en la creciente recepción de los estándares del Sistema Interamericano en los ordenamientos jurídicos y las resoluciones judiciales a nivel interno.

En efecto, a nivel de los órganos políticos de la OEA no ha habido cambios de importancia. Tal como en la década de los noventa, primero tuvo lugar un periodo de relativa tranquilidad —sin que ello redundara en un apoyo significativo a los órganos de derechos humanos— y después sobrevino una etapa en que los propios órganos políticos parecían decididos a reformar el Sistema Interamericano por sí mismos, lo cual finalmente no se concretó. Así, el papel de los órganos políticos respecto de la implementación de las decisiones de los órganos de derechos humanos continuó siendo pasivo, debiendo la propia Comisión y la Corte proseguir dando seguimiento a sus informes de fondo, medidas cautelares y provisionales y sentencias. Ello sin perjuicio de que la Asamblea General hiciera algunos llamados genéricos —es decir, sin nombrar a ningún país en particular— a implementar las decisiones de los órganos de derechos humanos.¹⁵ De todos

¹⁵ Observaciones y recomendaciones al Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, AG/RES. 2290 (XXXVII-O/07), 5 de junio de 2007; Observaciones y recomendaciones al Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, AG/RES. 2409 (XXXVIII-O/08), 3 de junio de 2008; Observaciones y recomendaciones al Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, AG/RES. 2522 (XXXIX-O/09), 4 de junio de 2009; Observaciones y recomendaciones al Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, AG/RES. 2601 (XL-O/10), 8 de junio de 2010. Véase también Observaciones y recomendaciones al Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, AG/RES. 2292 (XXXVII-O/07), 5 de junio de 2007, en cuyo num. 3 se resuelve “[r]eiterar que los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son definitivos e inapelables

Sistema Interamericano: balance y perspectivas en escenarios cambiantes

modos, ello posee importancia respecto de las decisiones de la Comisión, ya que se va configurando una práctica de los Estados que da origen a *soft law*. Por otra parte, tampoco se produjeron avances en los órganos políticos en términos de fortalecer la dotación de recursos de la Comisión y la Corte.

Durante esa primera década, los órganos de derechos humanos continuaron llevando a cabo procesos de reforma. Además de una serie de modificaciones puntuales a lo largo de ese periodo, tanto la Comisión como la Corte adoptaron nuevos reglamentos al principio y al final de la década. Cabe resaltar que los procesos de reforma se volvieron cada vez más participativos, tanto desde el punto de vista de los Estados como de la sociedad civil. Además, la adopción de nuevos reglamentos por la Comisión y la Corte al final de la década estuvo precedida por un extenso diálogo entre ambos órganos, lo que no había ocurrido durante la preparación de otros reglamentos. El eje central de las reformas radicó, en lo concerniente a la Corte, en la ampliación de la autonomía de las víctimas (reglamento de 2001) y en la redefinición de los roles de la Comisión, el Estado y las víctimas durante el proceso. En cuanto a las reformas de la Comisión, el establecimiento del envío de casos a la Corte como regla general en caso de no cumplimiento satisfactorio resalta en el reglamento de 2001 y una regulación más pormenorizada de las medidas cautelares y del sistema de casos en el reglamento de 2009.

Como contrapartida, respecto de muchos países el vínculo bilateral con la Comisión y la Corte se fortaleció. A diferencia de la presencia de los Estados en los órganos políticos —que se canaliza a través de la misión respectiva, es decir, como una extensión del Ministerio de Relaciones Exteriores—, la vinculación a nivel bilateral se ha vuelto mucho más plural, en la medida en que los Estados democráticos son heterogéneos en su interior, incluyendo la existencia de un número creciente de organismos estatales autónomos encargados de velar por la protección de los derechos humanos, la presencia de jueces que van teniendo cada vez más sintonía con los desarrollos del Sistema Interamericano y otros factores.

y que los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a cumplir las decisiones de la Corte en todos los casos en que sean parte”.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Este fortalecimiento se ha manifestado de diversas maneras. De partida, un número importante de Estados han establecido una “política de puertas abiertas” hacia la Comisión, de manera que esta efectúe visitas a los países concertadas con poca anticipación. Algunos Estados han formalizado esa política por escrito y otros lo han hecho saber públicamente en presentaciones en el Consejo Permanente.¹⁶ La CIDH ha incrementado sus visitas y ha modificado su práctica al respecto. Así, a diferencia de lo que ocurría hasta la década de los noventa, en que la mayoría de las visitas que realizaba la Comisión era de su Pleno —visitas *in loco*—, en la actualidad se privilegian las visitas del comisionado relator de país o relator temático. Dada la buena disposición de la mayoría de los Estados y la menor cantidad de recursos que ellas suponen, estas visitas —denominadas “visitas de trabajo” se han multiplicado. Asimismo, la Corte ha recibido y concretado numerosas invitaciones para sesionar en diversos países. Por cierto que la presencia en un país de la Comisión y de la Corte tiene características muy diferentes, pero su expansión respecto de ambos órganos de derechos humanos demuestra la creciente interacción con los Estados.

Respecto de la implementación de las decisiones de la Comisión y la Corte se pueden apreciar progresos, aunque todavía insuficientes. Sin perjuicio de que son las medidas urgentes y las decisiones sobre casos no cumplidas las que suelen alcanzar mayor difusión pública, en los hechos los Estados implementan la mayor parte de las medidas cautelares y provisionales y —en relación con los informes de fondo y las sentencias— han mejorado en términos del pago de indemnizaciones compensatorias y en menor medida en formas de reparación simbólica y de no repetición. No obstante, el cumplimiento de dichas reparaciones suele tardar. Por otra parte, el nivel de cumplimiento en relación con reformas legislativas es bajo, y aun menor el de reparaciones consistentes en emprender investigaciones a fondo y sancionar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos.

¹⁶ Los Estados que han manifestado esta disposición formalmente por escrito son Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

Sistema Interamericano: balance y perspectivas en escenarios cambiantes

En 2010, es decir, hacia el final de la década en análisis, la Comisión elaboró un Plan Estratégico¹⁷ para el periodo 2011-2015, que fue publicado y sometido para un análisis con los Estados en una reunión especial sostenida para tal efecto, en Ottawa, en marzo de 2011. En dicho Plan, la Comisión revisa sus principales funciones, resaltando la importancia de obtener recursos financieros significativamente superiores a fin de poder cumplirlas a cabalidad. Al presentar el Plan, la CIDH destacó la necesidad de que en lo sucesivo las contribuciones financieras fueran de carácter institucional —precisamente para el financiamiento de sus funciones— y solo excepcionalmente dirigidas a proyectos específicos. El Plan desarrolla de manera detallada las formas de fortalecer el trabajo de la Comisión en una serie de ámbitos, poniéndose en diversos escenarios de efectividad del mismo dependiendo del nivel de financiamiento que se obtuviese. Si bien el Plan Estratégico ha servido en alguna medida para que los aportes de recursos financieros a la CIDH hayan ido adquiriendo un carácter institucional, sus efectos han sido limitados, ya que a poco andar el debate en la OEA sobre la Comisión, se embarcó por otros derroteros.

En efecto, el cambio de escenario se produce de manera abrupta en la primavera del hemisferio norte de 2011. El procedimiento a seguir para nombrar a un nuevo secretario ejecutivo de la Comisión, así como las medidas cautelares adoptadas por esta, en relación con la represa de Bello Monte (Brasil) y —unos meses más tarde— de los periodistas del diario *El Universo* (Ecuador) fueron elementos determinantes en el origen y características del debate. Así, se produjo un intenso debate acerca de potenciales reformas al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con especial referencia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, incluyendo la revisión de sus principales funciones y de los alcances y regulación de estas, al punto de que algunas de las propuestas hubieran implicado un replanteamiento completo del papel de la Comisión. El debate surgió desde los órganos políticos de la Organización de los Estados Americanos, extendiéndose posteriormente a la propia Comisión, a la socie-

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Plan Estratégico 2011-2015, Washington, D.C., 2011.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

dad civil y al interior de los Estados. Con una intensidad que ni siquiera se había alcanzado en los años más álgidos de la década de los noventa, en el proceso de reformas que se inició en 2011 hubo reiterados intentos de parte de algunos Estados por llevar a cabo ellos mismos las transformaciones, ya fuera a través de la reforma del Estatuto de la Comisión o incluso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Finalmente, esas iniciativas no llegaron a ser emprendidas y fue la propia Comisión la que en marzo de 2013, luego de un amplio diálogo con los Estados y la sociedad civil, adoptó un conjunto de reformas a su reglamento, así como oficializó una serie de transformaciones en sus políticas y prácticas. Una Asamblea General Extraordinaria de la OEA efectuada en Washington unos días después de que la CIDH adoptara sus propias reformas tomó nota de ellas, le solicitó que continuara en su implementación y no llevó a cabo ninguna reforma por sí misma.¹⁸

¹⁸ Los siguientes son los documentos oficiales más relevantes al respecto: 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 para la consideración del Consejo Permanente (adoptado por el Grupo de Trabajo en su reunión de 13 de diciembre de 2011) GT/SIDH 13/11 rev. 2; Grupo de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Estatuto, con miras a lograr el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, informe de 25 de enero de 2012, CP/doc.4675/12; CIDH, Documento de posición sobre el proceso de fortalecimiento del sistema interamericano para la protección de los derechos humanos, 8 de abril 2012; 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, AG/RES. 2761 (XLII-O/12), 5 de junio de 2012; Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos respecto de las recomendaciones contenidas 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, 23 de octubre 2012; Propuesta de Proyecto de Resolución para el Periodo Extraordinario de sesiones de la Asamblea General y Anexo: Medidas para la aplicación de las recomendaciones contenidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para

Sistema Interamericano: balance y perspectivas en escenarios cambiantes

Las reformas adoptadas por la Comisión se refieren a una diversidad de aspectos. Entre ellas cabe subrayar lo referido a medidas cautelares —en especial tramitación y fundamentación de las mismas—, sistema de casos (soluciones amistosas —incluyendo la creación de un Grupo de Trabajo permanente en la materia—, regulación de las prórrogas para cumplir con los informes de fondo, etc.) e informes sobre países (mediante una mayor pormenorización de los criterios para incluir a un Estado en el capítulo IV del Informe anual y de la explicitación de la metodología de dicho capítulo), sin perjuicio de otros elementos. La Comisión, además de modificar su reglamento, dio a conocer públicamente las transformaciones de una serie de prácticas —las cuales no requerían de reforma reglamentaria—, así como otras iniciativas, en temas tales como la “universalización” del Sistema Interamericano.

Las reformas al reglamento de la CIDH entraron en vigor en agosto de 2013 y las otras modificaciones se están llevando a cabo. Cabe agregar, como otro elemento importante de cambio, el anuncio por la Comisión en abril de 2014 de la creación de una Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De esta manera, la CIDH contará con dos relatorías

el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, CP/doc.4813/12.rev., 16 de enero 2013; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas, resolución 1/2013, 18 de marzo de 2013; OEA/Ser.P AG/RES.1 (XLIV-E/13) corr.1, 24 marzo 2013, Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Las presentaciones realizadas por los Estados y las organizaciones de la sociedad civil ante el Consejo Permanente y su Grupo de Trabajo pueden consultarse en <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>

Pueden consultarse los siguientes dos documentos que presentan una evaluación general del proceso de reformas recientes y sus resultados: CEJIL, *Apuntes sobre las reformas al Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: cambios derivados del proceso de reflexión 2011-2013*, Documento de Coyuntura, núm. 8, 2013; Lovatón Palacios, David, *Último proceso de reforma de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011-2013): Reflexiones y perspectivas*, Cuaderno de Trabajo, núm. 22, Departamento Académico de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

especiales, de carácter transversal: la recién mencionada y la de libertad de expresión. A ellas se añade una serie de relatorías sobre diferentes colectivos vulnerables.

No obstante estas transformaciones, en mayo de 2014, en vísperas de la Asamblea General de la OEA, resurgieron iniciativas de reformas estructurales en el marco de una Conferencia de Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁹ Esta Conferencia fue la cuarta que ha tenido lugar. Se trata de un mecanismo que no forma parte de la OEA, pero que dado que todos los Estados participantes pertenecen a dicha organización, ejerce influencia sobre ella. De hecho, Ecuador, el principal impulsor de dichas conferencias, intentó que la Asamblea General plasmara los acuerdos de la Declaración de Haití en una resolución, especialmente en lo relativo al cambio de sede de la CIDH, a una revisión completa de sus relatorías temáticas y a crear un fondo único de financiamiento para la Comisión a cargo

¹⁹ Disponible en: <http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2014/05/Declaración-Haití.pdf> Entre otros acuerdos, se incluyeron los siguientes: “4. Saludar con beneplácito el ofrecimiento realizado por el presidente Martelly para que Haití pueda acoger la sede de la CIDH, e invitan (*sic*) a los demás países a su consideración. En ese sentido, resaltan su voluntad de seguir profundizando los esfuerzos realizados en el análisis político, económico y jurídico de un eventual cambio de sede de la CIDH [...]; 5. Proponer durante la Asamblea General de la OEA de Paraguay 2014, la determinación de los Estados parte de la CADH, que acogerán los periodos de sesiones de la CIDH, durante los próximos dos años. En este contexto, agradecen el ofrecimiento de Uruguay para realizar una de las referidas sesiones; 6. Establecer un Grupo de Trabajo de composición abierta coordinado por Bolivia con la finalidad de iniciar el proceso de revisión del mandato de las Relatorías de la CIDH y su nueva estructura, atendiendo a los principios de igualdad e indivisibilidad de los derechos humanos, a ser formalizado por la Asamblea General de la OEA del 2015. A tal efecto, solicitar en la Asamblea General de 2014 a realizarse en Asunción que las relatorías presenten a más tardar en septiembre de 2014 los planes de trabajo detallados y una clara rendición de cuentas sobre los fondos específicos recibidos; [...] 8. Profundizar el análisis con el objetivo de que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sea financiado exclusivamente por los Estados miembros de la OEA. Mientras este objetivo se logra, se creará un fondo único para la recepción de contribuciones extrapresupuestarias, que deberían ser asignadas de acuerdo a un programa de trabajo previamente aprobado por los Estados”.

Sistema Interamericano: balance y perspectivas en escenarios cambiantes

de los Estados, sin conseguirlo. Las organizaciones de la sociedad civil han criticado estas conferencias por no estar abiertas a su participación, así como por algunas de sus pretensiones, que debilitarían la independencia y autonomía de la Comisión Interamericana.²⁰

3. BALANCE Y PERSPECTIVAS

3.1. Sistema de casos

El mecanismo de casos del Sistema Interamericano presenta luces y sombras. Por el lado de las luces, dicho sistema ha sido capaz de desarrollar una jurisprudencia paradigmática, a través de un conjunto de casos “testigo”, que a estas alturas cubren la mayor parte del espectro de materias de derechos humanos. Las sombras consisten en el serio retardo en la tramitación de las denuncias, que lleva a que en la Comisión exista una enorme cantidad de ellas pendientes de resolución.²¹

En cuanto al primer aspecto, aunque mirado como porcentaje del total de denuncias que se presenta, el volumen de casos que llega a ser decidido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es bajo, sus sentencias alcanzan una gran difusión en los Estados. En rigor, aun cuando se ha avanzado en la implementación de las sentencias por los Estados, ella posee importantes limitaciones, ya que si bien las medidas de reparación consistentes en el pago de indemnizaciones compensatorias, en medidas de carácter simbólico y en medidas de prevención suelen ser

²⁰ *Organizaciones del Continente se pronuncian sobre la Declaración de Haití en relación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Asunción, 3 de junio de 2014; <http://cejil.org/comunicados/organizaciones-del-continente-se-pronuncian-sobre-la-declaracion-de-haiti-en-relacion-co>

²¹ Véase al respecto, Human Rights Clinic University of Texas School of Law, *Maximizando la Justicia, Minimizando la demora: Acelerando los procedimientos en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, diciembre 2011. Consúltase asimismo, Dulitzky, Ariel, “Too Little, too late: the Pace of Adjudication of the Inter-American Commission on Human Rights”, en *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, vol. 35, núm. 2, 2013, pp. 131 y ss.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

cumplidas —aunque a veces ello tome tiempo—, existe un serio déficit en la implementación de las reformas legales que ordena la Corte como en la investigación y sanción de las violaciones.

El asunto, no obstante, debe ser analizado más allá del cumplimiento de cada sentencia por el Estado respectivo. Ello porque a menudo la jurisprudencia del Sistema Interamericano produce efectos más allá del Estado concernido, conduciendo a posicionar temas en la agenda y debate públicos en otros países y eventualmente a reformas legales, diseño de nuevas políticas públicas y cambios en la jurisprudencia interna. Respecto de este último punto, los jueces de muchos Estados de la OEA —especialmente los latinoamericanos— poseen un creciente conocimiento de la jurisprudencia interamericana y de manera incremental —y dispar según los países— los han ido aplicando. A este proceso han contribuido tanto la difusión de las decisiones de la Comisión y la Corte por los medios de comunicación como las numerosas iniciativas de capacitación y diálogo que se han emprendido. A estas alturas, por lo demás, puede señalarse que se trata de un proceso “de ida y vuelta”, en el que los órganos del Sistema Interamericano recogen también decisiones internas en su propias resoluciones.²²

Ello en alguna medida sirve como paliativo al retraso en la decisión de los casos. Sin embargo, no es en modo alguno suficiente, ya que en muchas ocasiones, por más paradigmáticas que sean las sentencias, no alcanzan a todos los ámbitos ni a todas las personas. El Sistema Interamericano tiene, en este sentido, una importante deuda con los habitantes de los países de la OEA, con quienes tiene un compromiso de universalidad del acceso a la justicia, que no se cumple a cabalidad.

En otros continentes, en especial en el europeo, a veces llama la atención el amplio alcance de las reparaciones que ordena

²² Cfr. Corte IDH. *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C, núm. 221, párrs. 215 y ss. Alexandra Huneeus ha observado la tendencia creciente a la recepción judicial interna de la jurisprudencia interamericana, contrastándola con la falta de implementación por los jueces de las decisiones interamericanas que les afectan directamente. Véase Huneeus, Alexandra, “Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court’s Struggle to Enforce Human Rights”, en *Cornell International Law Journal*, vol. 44, núm. 3, 2011, pp. 510-511.

Sistema Interamericano: balance y perspectivas en escenarios cambiantes

la Corte Interamericana. Sin embargo, a lo menos dos factores las justifican plenamente. El primero, la naturaleza de las violaciones en los Estados de la OEA, que usualmente corresponden a problemas estructurales que requieren de un acometimiento sistemático. El segundo factor guarda relación con lo que señalábamos en el párrafo anterior: dadas las serias limitaciones del Sistema Interamericano para hacer justicia en todos los casos, las reparaciones de amplio alcance producen un efecto compensatorio —aunque insuficiente—, al ir más allá del solo caso específico de que se trate.

A las consideraciones precedentes cabe añadir que la actitud de la mayoría de los Estados de la OEA, respecto de las decisiones de la Corte y la Comisión en materia de casos, parece revelar que no existe una “normalización” en la recepción de tales resoluciones. Por normalización me refiero a que se considere una decisión de la Comisión o de la Corte Interamericana como algo habitual y esperable. Prácticamente no existen en los Estados de la OEA mecanismos internos de rango legal para implementar los informes de fondo de la CIDH o las sentencias de la Corte, lo cual de suyo representa un problema.²³ Esto conduce a que a nivel interno, además de la necesidad de confrontar los aspectos sustantivos de derechos humanos involucrados, se deba comenzar cada vez casi de cero con los mecanismos para implementar la decisión. Es cierto que cuando un alto tribunal interno emite una sentencia que disgusta a los poderes políticos, suele ser objeto de críticas; sin embargo, no es habitual que ello conduzca a formulaciones de replantearse los roles y funciones de ese tribunal. En cambio, respecto de las decisiones del Sistema Interamericano, dada esa falta de “normalización” esos llamados a replanteamientos ocurren con bastante frecuencia.

Aunque ello pueda parecer paradójico, a mi juicio el hecho de que la Comisión y la Corte solo estén en condiciones de pronun-

²³ Salvo el caso de Colombia, que posee un mecanismo establecido en virtud de una ley (la ley 288/96), en los demás Estados a lo sumo existe un mecanismo en la esfera del poder ejecutivo, a menudo con poderes muy limitados, que dificulta la implementación, especialmente cuando esta requiere el concurso de otros poderes del Estado.

ciarse en pocos casos contribuye a lo anterior.²⁴ Si la Comisión y la Corte estuvieran en condiciones de expedir resoluciones sobre casos con mucha mayor frecuencia, solo algunas de esas decisiones convocarían una atención pública significativa. Esto es precisamente lo que ocurre en el Sistema Europeo de Derechos Humanos.

La Comisión y la Corte han introducido una serie de modificaciones en la gestión de los casos, a fin de acelerar su tramitación. Sin embargo, por más que pueda continuar avanzándose en materia de gestión, con la grave —y crónica— insuficiencia de recursos financieros parece ilusorio pensar en que puedan dar un salto cualitativo al respecto. En el Plan Estratégico de la CIDH para el periodo 2011-2015 se presentaba una serie de escenarios financieros y se mostraba en términos numéricos cuáles podían ser los progresos a alcanzar en la decisión de casos dependiendo del volumen de recursos con los que se contara. Ello, sin embargo, no produjo un incremento de las contribuciones de los Estados al sistema de casos.

3.2. Medidas cautelares y provisionales

Como hemos señalado, el mecanismo de medidas cautelares había venido consolidándose, tanto en la práctica como a través de una regulación mucho más detallada mediante el reglamento de la Comisión de 2009. Las reformas incorporadas por la Comisión en materia de medidas cautelares en su reglamento de 2009 recogieron una serie de recomendaciones formuladas por los Estados en el debate que las precedió, así como hizo lo mismo con otras propuestas, planteadas por la sociedad civil. Es importante tener este punto en consideración para formarse una impresión de conjunto sobre la materia, en especial sobre el hecho de que las medidas cautelares se hallan en evolución desde antes del actual proceso de reformas. Por ejemplo, en 2009 se estableció que para su otorgamiento la CIDH tendrá en cuenta, entre otros

²⁴ En este mismo sentido Alexandra Huneus señala que “el pequeño tamaño de la cartera de casos de la Corte le da mayor visibilidad a cada caso”. Huneus, Alexandra, *op. cit.*, p. 506.

Sistema Interamericano: balance y perspectivas en escenarios cambiantes

aspectos, si se ha denunciado previamente la situación de riesgo ante las autoridades o, en su caso, por qué no se ha hecho; se indicó que como regla general, la Comisión pedirá al Estado información relevante previo a su pronunciamiento; se señaló que la Comisión revisará periódicamente la mantención o no de la vigencia de las medidas; se estableció que el Estado podrá presentar en cualquier momento una solicitud para que la Comisión deje sin efecto las medidas, etcétera.

El debate reciente sobre las actuales reformas en los órganos políticos de la OEA estuvo marcado en un principio por algunos cuestionamientos acerca de la competencia de la Comisión para adoptar medidas cautelares, así como acerca de la obligatoriedad o no de ellas, aspectos que parecían superados en la discusión en la OEA.²⁵

Las reformas reglamentarias de 2013 incluyeron una serie de modificaciones en materia de medidas cautelares. Varias de ellas se centran en proporcionar una mayor claridad acerca de los fundamentos para las decisiones de otorgamiento, ampliación, modificación y levantamiento de medidas cautelares. Así, se establece explícitamente que dichas decisiones deberán ser fundadas, fundamento que incluirá, entre otros aspectos, “las consideraciones de la Comisión sobre los requisitos de urgencia, gravedad e irreparabilidad”.²⁶

Complementariamente, y recogiendo la práctica de la Comisión, el reglamento reformado define ahora en qué consisten esos tres elementos. Por urgencia de la situación —planteada en la solicitud de medida cautelar— se entiende que “el riesgo o la

²⁵ Respecto de la competencia de la CIDH al respecto, aunque tales medidas no aparecen consagradas en forma expresa en la Convención Americana —lo fueron más tarde en la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas—, lo cierto es que ellas se derivan de los amplios poderes conferidos a la Comisión por la CADH y otros instrumentos. Se trata, por lo demás, de una competencia que numerosos organismos equivalentes de otros sistemas internacionales, tales como el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y demás órganos de la ONU, entre muchos otros, han asumido también como parte de sus competencias a pesar de que no hubiese consagración a nivel de un tratado.

²⁶ Artículo 25.7 reformado.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar”; el daño irreparable implica “la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización”; y por gravedad de la situación se entiende “el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano”.²⁷

En cuanto a las medidas provisionales, estas se encuentran expresamente previstas en la Convención Americana y solo se aplican a los Estados parte de dicho instrumento. De acuerdo con lo establecido en la Convención, tales medidas proceden “[e]n casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas”.²⁸ Su consagración en el tratado no deja ningún margen de duda acerca del carácter obligatorio de las medidas provisionales.²⁹ Cabe subrayar que respecto del primero de los requisitos, es más alto que para la concesión de una medida cautelar, ya que en las provisionales la situación debe ser de extrema gravedad y en la cautelar de gravedad.

El mismo artículo establece, en términos de etapas procesales, que las medidas provisionales pueden otorgarse tanto a propósito de los asuntos de los que esté conociendo la Corte cuanto “si se tratare de asuntos que aún no están sometidos a su conocimiento, [en cuyo caso] podrá actuar a solicitud de la Comisión”.

Aplicando la lógica de la autonomía creciente de las víctimas una vez iniciado un caso contencioso ante la Corte, una modificación introducida a su reglamento en 2004 dispuso que aquellas podrán presentar directamente la solicitud de medidas provisionales. En el reglamento de la Corte de 2010 se precisa que las medidas “deberán tener relación con el objeto del caso”.³⁰

²⁷ Artículo 25.2 reformado.

²⁸ Artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

²⁹ Véase Cançado Trindade, Antonio, “The Evolution of Provisional Measures Under the Case-Law of the Inter-American Court of Human Rights (1987-2002)”, en *Human Rights Law Journal*, vol. 24, núms. 5-8, 2003, p. 164.

³⁰ Artículo 25.3 del Reglamento de La Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sistema Interamericano: balance y perspectivas en escenarios cambiantes

Según hemos apuntado, el grado de cumplimiento de las medidas cautelares por los Estados es superior al de su implementación de informes de fondo de la CIDH. Esto es especialmente aplicable en lo que se refiere a las medidas cautelares para la protección de la vida o la integridad personal, que representan más de 90% de las mismas. En cambio, es más bajo en las cautelares referidas a otras materias. De ahí que la cantidad de medidas provisionales solicitadas y dictadas sea considerablemente inferior al de las cautelares. Solo en circunstancias sumamente calificadas, tales como situaciones en que es inminente la ejecución de una pena de muerte o en las que el contexto excepcional de la situación así lo amerita, la Comisión solicita medidas provisionales directamente, sin dictaminar respecto de las cautelares en forma previa. Cabe agregar que si bien por regla general la apreciación sobre el potencial cumplimiento que hace la Comisión se refiere a la medida específica de que se trate, respecto de aquellos Estados que niegan de manera sistemática dar cumplimiento a las medidas cautelares, la Comisión presenta directamente una solicitud de medidas provisionales ante la Corte.

3.3. Monitoreo de países

En los debates de los órganos políticos sobre posibles reformas al Sistema Interamericano, un tema recurrente ha sido el de las labores de monitoreo de la Comisión Interamericana. En los dos momentos más álgidos de tales debates —a mediados de los noventa y a comienzos de la presente década— ello fue uno de los aspectos centrales. El argumento esgrimido por los Estados que han impulsado las críticas ha sido que los informes sobre países eran una función apropiada para tiempos de dictaduras, pero no para épocas democráticas.

A pesar de tales intentos, la CIDH ha logrado mantener sus labores de monitoreo. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría en los años ochenta, sus informes sobre países rara vez encuentran eco en los órganos políticos de la OEA. Esto, por cierto, no implica que dichos informes no tengan impacto, ya que lo producen por otros cauces —fundamentalmente a través de órganos estatales autónomos en materia de derechos humanos y de las

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

iniciativas de la sociedad civil—. Pero sin duda, su impacto se vería incrementado si los órganos políticos de la OEA tomaran cartas en el asunto. Esto último ha ocurrido excepcionalmente en los últimos años, primero a raíz del golpe de Estado en 2009 y más recientemente a raíz de los procesos de privación de nacionalidad de dominicanos de origen haitiano en República Dominicana. En ambas situaciones la CIDH recibió un respaldo explícito del Consejo Permanente de la OEA para efectuar visitas *in loco* y recibió presentaciones e informes sobre los resultados de la visita.

Al disminuir de manera importante el número de países en los que se llevan a cabo prácticas masivas y sistemáticas a los derechos humanos, la herramienta históricamente utilizada por la Comisión, consistente en realizar visitas de la totalidad —o por lo menos de la mayoría— de sus integrantes, ha dejado de ser imprescindible de ser efectuada de forma tan habitual como ocurría en el pasado. Aunque una visita del conjunto de la Comisión generalmente obtendrá una mayor cobertura que una en que participe solo un comisionado, en un contexto en el que se respete el derecho a la libertad de expresión, en el que se encuentra reconocida la legitimidad de ser opositor al gobierno en turno y en el que la participación de la sociedad civil se desarrolle con normalidad, una visita de trabajo regularmente tendrá asimismo una cobertura significativa. A ello cabe añadir que en la actualidad, a veces se realizan numerosas visitas de trabajo a un mismo país, lo cual sería imposible —desde luego en términos presupuestarios y eventualmente por las dilaciones en la anuencia del Estado— si toda la Comisión debiera viajar.

Una de las diferencias más importantes entre las visitas de trabajo y las visitas *in loco* —del conjunto de la Comisión— es que aquellas generalmente no conducen a la preparación de un informe de país. De hecho, resultaría imposible para la CIDH preparar tantos informes como visitas de trabajo realiza. Sin perjuicio de ello, las visitas de trabajo que se llevan a cabo actualmente cumplen en realidad muchas de las funciones antes desempeñadas por las visitas del conjunto de la Comisión. El comisionado se reúne con autoridades de los distintos poderes del Estado, con la sociedad civil, con colectivos vulnerables, etc. Puede visitar, según el contexto de que se trate, establecimientos carcelarios, co-

Sistema Interamericano: balance y perspectivas en escenarios cambiantes

munidades indígenas o de afrodescendientes en los lugares que ellos habitan. Lleva a cabo reuniones para procurar alcanzar soluciones amistosas en casos pendientes en la CIDH. Da seguimiento a las decisiones de la Comisión referidas al Estado respectivo para conducir a su cumplimiento, así como a medidas cautelares adoptadas. Puede recibir nuevas denuncias. Además, la visita de trabajo puede concluir con una conferencia y un comunicado de prensa, aunque sobre este particular, existe una diferencia con las visitas del conjunto de la Comisión, que invariablemente incluyen tales actividades, lo cual en el caso de las visitas de trabajo puede o no ocurrir.

Las visitas de trabajo son asumidas por la gran mayoría de los países como algo normal. Por cierto, a raíz de una visita de trabajo pueden tener lugar situaciones de tensión entre la Comisión y el Estado en el que es realizada, pero usualmente esas tensiones son canalizadas adecuadamente, en un contexto de un mayor pluralismo al interior de los Estados.

La alta frecuencia y la importante cantidad de países que cubren las visitas de trabajo permiten en la actualidad a la Comisión realizar labores de monitoreo de mayores alcances que en el pasado, cuando las visitas *in loco* se concentraban en aquellos Estados con situaciones más extremas. Hoy en día, la realización de las visitas de trabajo legitima a la CIDH con los diversos actores internos a un punto al que no era posible llegar antiguamente. Su presencia frecuente produce también a menudo efectos de adaptación de las normativas internas a los estándares internacionales, lo cual, además de implicar la conformidad con los instrumentos interamericanos, permite que una cantidad importante de situaciones sean resueltas internamente, evitando recargar con aún más casos a los órganos de derechos humanos del Sistema Interamericano.

3.4. Relatorías temáticas

Según hemos descrito, desde los años noventa del siglo pasado, la CIDH ha venido estableciendo un conjunto de relatorías temáticas, que efectúan tanto labores de protección como de promoción de los derechos humanos. En la actualidad existen diez

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

relatorías, referidas a mujeres, personas privadas de libertad, migrantes, niñez, pueblos indígenas, afrodescendientes, defensores de derechos humanos, personas LGTBI, libertad de expresión y derechos económicos, sociales y culturales.

Todas las relatorías y unidades están encabezadas por un Comisionado, salvo la de libertad de expresión, que la dirige una persona del *staff* de la CIDH. Según lo anunciara públicamente la Comisión en abril de 2014,³¹ la Relatoría de DESC también tendrá el carácter de Relatoría Especial y está encabezada por una persona del *staff* desde 2015. Durante el periodo de transición se llevaron a cabo labores de búsquedas de fondos y se convocó a un concurso para seleccionar a la persona que quedó a su cargo. De este modo, las dos relatorías temáticas de naturaleza transversal tendrán el carácter de especiales, coordinándose con el resto de las relatorías —referidas a colectivos vulnerables—, que se mantendrán bajo la dirección de un comisionado.

Durante el proceso de reformas reciente, los planteamientos de los Estados durante el debate en los órganos políticos acerca de las relatorías temáticas en un comienzo se concentraron de manera explícita en la Relatoría para la Libertad de Expresión. Posteriormente, y dada la reacción de otro conjunto de Estados en defensa de dicha relatoría, las propuestas se reformularon, quedando con un carácter más general. Sin embargo, en la práctica dichas propuestas tenían un impacto mayor en la Relatoría para la Libertad de Expresión, al ser la única que no era dirigida por un comisionado. En efecto, las propuestas de varios Estados guardaban relación en lo sustancial con mecanismos de control acerca de las relatorías, en específico con la creación de un código de conducta de las mismas. Cabe subrayar que en lo que se refiere a las relatorías a cargo de comisionados, ya existe una serie de normas sobre imparcialidad, incompatibilidades y otras materias que regulan su labor, por lo que, en la práctica, los cambios que se han planteado afectarían de manera significativa únicamente a la Relatoría para la Libertad de Expresión. En rigor, desde hace años existen protocolos que regulan el quehacer de la

³¹ CIDH, *Decide crear Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, comunicado de prensa 34/14, Washington, D.C., 3 de abril de 2014.

Sistema Interamericano: balance y perspectivas en escenarios cambiantes

Relatoría para la Libertad de Expresión, incluyendo su relación con la Comisión y con el resto de la Secretaría Ejecutiva.

Además, se planteó por algunos Estados la necesidad de dar un trato equivalente a todas las relatorías. Sin embargo, esta propuesta recibió fuertes críticas, ya que en ningún momento ella fue acompañada de iniciativas para fortalecer la provisión de recursos financieros, por lo que ella solo podría conducir a un nivelamiento hacia abajo. Como ha hecho ver la CIDH, el problema es más complejo de lo que parece a simple vista, ya que el acceso a los fondos no es intercambiable, por lo que la disparidad no podría solucionarse mediante la sola reasignación de ellos entre las relatorías. En este sentido, también se quiso prohibir que la CIDH recibiera aportes externos a la OEA con destinación específica, lo cual, en la práctica, haría imposible el trabajo de las relatorías temáticas por falta de recursos financieros.

A los aspectos anteriores cabe agregar que se planteó y fue recogido por la Comisión el que su informe anual le diera un tratamiento equivalente a las diferentes relatorías temáticas. Hasta ahora dicho informe realizaba una descripción del trabajo de cada una de ellas e incluía un informe completo de la Relatoría de Libertad de Expresión. De acuerdo con la reforma adoptada, además de mantenerse lo anterior, todos los informes publicados por las relatorías temáticas a lo largo del año serán incorporados también al informe anual,³² lo cual ya fue implementado en el informe anual de 2013.

3.5. Universalización

Uno de los tópicos recurrentes en los últimos años en el debate sobre las reformas en los órganos políticos de la OEA ha sido la cuestión de la falta de “universalidad” del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, esto es, el hecho de que un conjunto de Estados de la OEA no han ratificado ninguno o casi ninguno de sus tratados en la materia. Como hemos señalado, se trata de

³² Artículo 59.3 reformado.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Estados Unidos, Canadá y la mayoría de los países del CARICOM (Caribe angloparlante).

A pesar de que por el solo hecho de ingresar a la OEA se aplica a un Estado la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y adquiere competencia a su respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es evidente que se alcanza un estatus pleno solo una vez que se ratifica la Convención Americana y se reconoce la jurisdicción de la Corte Interamericana. De ahí que en el contexto del Sistema Interamericano se hable de una falta de universalidad del mismo para referirse a la mencionada carencia. Se trata de una carencia que ha sido reconocida en todos los niveles de la OEA.

La falta de universalidad del Sistema Interamericano de Derechos Humanos produce efectos negativos en este. Por una parte, respecto de los Estados que no se han adherido en plenitud a dicho Sistema, este se ve limitado en el impacto susceptible de alcanzar en tales países. Por otra parte, aquellos Estados que sí son parte de la Convención Americana y de otros instrumentos interamericanos suelen referirse a la situación discriminatoria que ello representa, a veces como un pretexto para su propio incumplimiento.

Sobre esta materia, la resolución sobre reformas adoptada por la CIDH, en marzo de 2013, establece que se incluirá en el Plan Estratégico “la promoción de la universalidad de la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos interamericanos en materia de derechos humanos como prioridad institucional y desarrollar un plan de acción”.³³ Esto comprenderá la elaboración de un estudio sobre universalidad, la realización de actividades durante visitas de trabajo y la celebración de una sesión con el Consejo Permanente respecto de este tema.

La CIDH ha reforzado a partir de 2013 las iniciativas al respecto. No obstante, se trata de una materia que difícilmente la CIDH pueda abordar por sí sola y existe, desde luego, un rol muy importante para los órganos políticos de la OEA en tal sentido.

³³ CIDH, Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas, *supra*, I, resolución 1/2013.

3.6. Financiamiento

Aunque la Comisión y la Corte pueden continuar mejorando su gestión, para poder dar un salto cualitativo en su trabajo —a la altura de los mandatos de la importancia que se les ha encomendado— resulta indispensable fortalecer sustancialmente su dotación de recursos financieros. En efecto, la labor del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ve afectada de manera muy relevante por la crónica falta de recursos de sus órganos, la cual hace imposible que ellos cumplan a cabalidad los mandatos que les han sido asignados. Ello tiene un impacto especialmente grave en lo concerniente al sistema de casos en la Comisión, ya que la imposibilitan para hacerse cargo de manera expedita del enorme volumen de denuncias que recibe cada año.

Incluso en los periodos de mayor apoyo al trabajo de la Comisión y la Corte por parte de los órganos políticos de la OEA, ello no se ha traducido en un incremento relevante de sus contribuciones financieras a dichos órganos. Como mencionamos, en el transcurso de 2011 la Comisión sometió a consideración de los Estados miembros de la OEA un Plan Estratégico para los cinco años siguientes, en el cual se precisa de qué formas y en qué grados se fortalecería el cumplimiento de sus distintos mandatos, dependiendo del nivel de recursos financieros de que disponga. Sin embargo, dicho Plan Estratégico no ocupó un lugar relevante en los debates sobre la reforma al interior del Consejo Permanente.

La Asamblea General Extraordinaria de la OEA de marzo de 2013 se pronunció sobre la cuestión del financiamiento, resolviendo:

Reafirmar su compromiso de lograr el pleno financiamiento del SIDH a través del Fondo Regular de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sin que ello vaya en detrimento del financiamiento para los otros mandatos de la Organización. Mientras se alcanza ese compromiso, invitar a los Estados miembros, a los Estados observadores y a otras instituciones a que continúen realizando contribuciones voluntarias en el marco de los Lineamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2010-2015 y del

Plan Estratégico de la CIDH 2011-2015, preferentemente sin fines específicos.³⁴

Asimismo, en la mencionada Asamblea se dispuso “solicitar al secretario general que presente al Consejo Permanente a la brevedad posible un análisis detallado y actualizado de los costos del pleno funcionamiento de los órganos del SIDH conforme a la información proporcionada por la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.³⁵

3.7. Autonomía de la CIDH

A diferencia de la Corte, la Comisión no posee una consagración plena de su autonomía, y ha sido a través de la práctica que ha ido adquiriéndola a lo largo de los años. Las regulaciones al respecto son de carácter híbrido, puesto que, por una parte, los comisionados son elegidos en sus capacidades individuales y, por otra, el personal de la Comisión depende administrativamente de la Secretaría General de la OEA.

En los últimos 20 años se ha producido un notorio avance al respecto, al haberse desarrollado la práctica de que el secretario general de la OEA ratifica a las personas seleccionadas por la Comisión —para lo cual esta emplea habitualmente el mecanismo del concurso público—. Esto ha traído consigo un claro fortalecimiento de la experticia del personal de la Comisión. Sin embargo, se trata únicamente de una práctica que, en la medida en que no sea consagrada jurídicamente, se corre el riesgo de que pueda ser revertida. De hecho, como mencionamos, el origen de la fuerte discusión sobre las reformas recientes tuvo como una de sus causas principales el nombramiento del secretario ejecutivo de la CIDH.

³⁴ Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.P AG/RES.1 (XLIV-E/13) corr.1, 24 marzo 2013, num. 5.

³⁵ *Ibidem*, num. 6.