

Volumen de homenaje a Salomón Lerner Febres con motivo de la celebración de sus 70 años

LA VERDAD NOS HACE LIBRES

Sobre las relaciones entre filosofía, derechos humanos, religión y universidad

EDITORES

Miguel Giusti

Gustavo Gutiérrez

Elizabeth Salmón



Capítulo 20



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

La verdad nos hace libres. Sobre las relaciones entre filosofía, derechos humanos, religión y universidad

Miguel Giusti, Gustavo Gutiérrez y Elizabeth Salmón (editores)

© Miguel Giusti, Gustavo Gutiérrez y Elizabeth Salmón, 2015

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño de cubierta: Gisella Scheuch, sobre la base de la escultura *Logos*, de Margarita Checa, fotografiada por Alicia Benavides

Diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: junio de 2015

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-08108

ISBN: 978-612-317-114-8

Registro del Proyecto Editorial: 31501361500583

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: ACTUALES DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

Walter Albán, Pontificia Universidad Católica del Perú - ex representante permanente del Perú ante la Organización de Estados Americanos

Desde hace varios años, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) viene experimentando una creciente tensión que pone en riesgo su capacidad para responder a las cada vez más amplias expectativas de una creciente cantidad de ciudadanas y ciudadanos de los diversos Estados de la región. Dichas personas acuden a la CIDH reclamando la protección de sus derechos, ante la insatisfacción de la respuesta obtenida en el ámbito interno.

Dicha tensión deriva de numerosos factores, entre los que cabe destacar la favorable evolución que ha tenido en el continente americano aquello que podríamos calificar como la «constitucionalización» de los derechos. Este proceso ha ido de la mano con el de una progresiva democratización en la gran mayoría de países de este hemisferio. Dicha democratización ha permitido superar situaciones imperantes en épocas anteriores, en varios casos relativamente recientes, cuando asistíamos a realidades en las que campeaba la arbitrariedad bajo regímenes dictatoriales. En la actualidad, ocurre que la CIDH —cuyo amplio prestigio y legitimidad se labró ya durante las primeras décadas de su existencia cuando se enfrentó a regímenes autoritarios y responsables de graves violaciones a los derechos humanos— no ha visto disminuido el alto número de demandas que recibe solicitando que se conozcan tales violaciones. A pesar de que aquellos regímenes han sido progresivamente reemplazados por gobiernos democráticamente elegidos y sujetos a Constituciones relativamente recientes en la gran mayoría de los casos.

En efecto, hoy se constata que, paradójicamente, con más democracia en la región, el recurso a este importante organismo de protección de derechos en el ámbito interamericano ha ido en aumento. Este aumento es, además, de tal magnitud que, de no adoptarse urgentes medidas para superar los múltiples problemas y dificultades a los que tiene que hacer ahora frente la CIDH, esta situación podría llevarlo al colapso.

Tales medidas, indispensables para que la CIDH procese exitosamente sus actuales retos, reclaman ciertamente, de un lado, su activa participación en alianza con la sociedad civil y las organizaciones de víctimas. Pero, de otro lado, es necesario también el involucramiento y la decidida voluntad de los Estados para fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

Es esta última cuestión la que no parece por el momento verificarse. Incluso, más allá del proceso de reflexión llevado a cabo a iniciativa de los propios Estados entre junio de 2011 y marzo de 2013¹, todo parece indicar que nos encontramos lejos de su concreción, cuando menos en el corto o mediano plazo. Por el contrario, en la actualidad, se constata el surgimiento de iniciativas que podrían orientar la actuación de los Estados, o de buena parte de estos, en curso de colisión con quienes pretenden contribuir al objetivo de fortalecer a la CIDH, así como al propio sistema en su conjunto.

El propósito del presente artículo es —antes que abordar lo concerniente a la labor que la CIDH ha venido desarrollando desde hace años para mejorar su actuación— ocuparnos, más bien, de la manera en la que últimamente han venido y continúan actuando los diferentes Estados en su relación con esta Comisión. Ello, por cuanto es evidente, a la luz de algunas actividades, declaraciones e iniciativas puestas a debate por algunos de aquellos Estados, que no resulta pacífica la perspectiva que cabe advertir en el futuro de la organización, en relación con esta cuestión.

1. EL INICIO DEL PROCESO DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH EN EL MARCO DE LA CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CADH) PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH

Una vez que el grupo de trabajo especialmente creado en el seno del Consejo Permanente para atender el acuerdo de los Cancilleres en El Salvador presentó su informe, en diciembre de 2011², este documento fue puesto a debate en la sesión del Consejo Permanente del 25 de enero del año 2012. Dicho informe, de cuyas

¹ Durante la 41 Asamblea General de El Salvador, se encomendó al Consejo Permanente profundizar el proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos y su Estatuto, con miras a lograr el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y que presente sus recomendaciones a los Estados miembros a la brevedad posible. Dicha decisión no fue materia de una resolución de aquella Asamblea General, porque fue adoptada en una reunión privada entre los Cancilleres, por lo que, a partir de dicho encargo, el Consejo Permanente decidió la creación de un Grupo de Trabajo Especial que debía entregar sus recomendaciones sobre el particular a fines de diciembre de 2011.

² Dadas las particularidades de la tarea encomendada, los Representantes Permanentes ante la OEA de los 34 Estados miembros optaron por crear un grupo de trabajo «abierto». Esto implicó que podía

67 recomendaciones finales un total de 53 se encontraban dirigidas a la CIDH, se ocupó de 6 temas o cuestiones centrales: (1) los objetivos de mediano y largo plazo (entre ellos, la universalidad del sistema); (2) mejor regulación de las medidas cautelares; (3) asuntos de procedimiento en el trámite de peticiones; (4) facilitar un mayor número de soluciones amistosas; (5) determinación de criterios para la elaboración del capítulo IV del informe anual de la CIDH; y, finalmente, (6) la función de promoción de los derechos humanos en la región.

En aquella sesión del Consejo Permanente de la OEA, fue visible el grado de tensión y expectativa que se había generado respecto a la posición que finalmente asumirían los diferentes Estados frente a la CIDH. Ello debido a que se había producido en torno a ella una suerte de polarización de opiniones: de un lado se encontraban aquellos Estados que manifestaban su amplio respaldo a la labor de la Comisión (Estados Unidos y Canadá, por ejemplo) y, del otro, los países que, por diferentes motivos, habían formulado fuertes críticas a su actuación³.

En el caso de estos últimos, si bien las críticas vertidas no necesariamente anunciaban una postura contraria a la CIDH o favorable a la adopción de medidas que pudieran derivar en su debilitamiento, resultaba evidente que existía ese riesgo. El riesgo era evidente debido a las posiciones más duras adoptadas por algunos otros Estados que sí expresaban desconfianza y serios cuestionamientos tanto respecto de la Comisión como del SIDH en general. Entre aquellos Estados que lideraban esta posición más extrema y de abierta crítica, figuraban Venezuela, Ecuador y el bloque de países que constituyen la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), promovida por Venezuela y Cuba y que reúne a no menos de cinco países latinoamericanos y siete caribeños⁴.

participar en él todo Estado que quisiera sumarse a la tarea, de manera que ninguno se sintiera excluido de la misma. En la práctica, participó la gran mayoría de Estados (con algunas salvedades entre los países caribeños) bajo la presidencia del embajador del Perú hasta setiembre del año 2012, cuando hubo de ser reemplazado, por su alejamiento del cargo, por el Embajador de México.

³ Cabe recordar al respecto que, meses antes de la sesión del Consejo Permanente en la que se discutió el informe, Brasil había expresado su rechazo al pronunciamiento de la CIDH concediendo una medida cautelar en el caso de la construcción de la represa Belo-Monte. A consecuencia de ello, el gobierno de la Presidenta Dilma Rousseff hizo sentir su enojo, tomando la decisión de retirar a su Embajador ante la OEA, así como de suspender el pago de sus contribuciones ordinarias a esta organización, generando una situación de incertidumbre y aprietos económicos para la misma.

⁴ En el caso de Venezuela, su posición se había venido endureciendo ya desde hacía varios años, al punto de amenazar con retirarse del SIDH. En setiembre de 2012, finalmente llevó esto a cabo y denunció a la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), iniciando, de este modo, su proceso de desvinculación de este importante instrumento de protección. Conforme a lo previsto en dicho instrumento, la desvinculación se hizo efectiva en setiembre de 2013.

A lo anterior, cabría sumar algunas posturas también críticas de quienes, aunque ciertamente ubicados en la línea de preservar el sistema, buscaban corregir aquello que, a su juicio, venía ya debilitando al SIDH frente a los Estados. En esta posición se encontraba, por ejemplo, Colombia, que reclamaba por su reiterada inclusión en el capítulo IV del informe anual de la Comisión, así como el Perú, a propósito del descontento de sus autoridades por algunas decisiones adoptadas por la CIDH en varios casos delicados que involucraban a personas vinculadas a delitos de terrorismo, en los que concluyó responsabilizando al Estado⁵. Más allá de los intensos debates suscitados y, en ocasiones, las duras expresiones críticas formuladas contra la CIDH, finalmente, el Consejo Permanente de la OEA optó por aprobar el informe con todas sus recomendaciones y elevarlo a la consideración del 42 período de sesiones de la Asamblea General (AG) de la OEA, programada para junio de 2012 en la ciudad de Cochabamba, Bolivia.

2. LA REUNIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL DE COCHABAMBA Y EL DEBATE EN TORNO A LA CIDH

La 42 AG de la OEA en la ciudad de Cochabamba estuvo precedida por una larga discusión a nivel del Consejo Permanente. En ella resultó difícil para los representantes del país anfitrión negociar con la debida anticipación, como se estila en estos casos, una declaración conjunta a ser suscrita por la totalidad de los Estados participantes al término del evento, como muestra del «éxito» de la reunión. No obstante que, aparentemente, las dificultades más serias derivaban de la utilización de numerosos términos «novedosos» en el documento originalmente presentado por Bolivia como propuesta de declaración (centrada en el tema de la Seguridad Alimentaria)⁶, el trasfondo de la discusión era otro. Se trataba de las concepciones radicalmente distintas

⁵ Con el Perú, la CIDH había mantenido en trámite varios casos que involucraban a líderes de Sendero Luminoso o del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) por hechos que se remontaban a mucho tiempo atrás, respecto de los cuales, luego de varios años de trámite, la CIDH concluyó señalando la responsabilidad del Estado, no bien instalado el nuevo gobierno del presidente Humala en julio de 2011. Por lo demás, la Comisión remitió varios de dichos casos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin duda el más sensible de estos casos y que generó amplio debate en medios y en la opinión pública peruana, mientras tenía lugar la reunión del Consejo Permanente en Washington DC, fue el conocido como el caso «Chavín de Huántar».

⁶ En cada oportunidad, se estila que el país anfitrión pueda proponer el tema que considera de mayor prioridad para que sea abordado como cuestión central entre los asuntos del temario a desarrollar en la AG. En ese sentido, corresponde también a ese país la iniciativa para proponer un texto que aspire alcanzar total consenso al momento de concluir la sesión y, así, despedirla con la suscripción de una declaración conjunta.

de los diferentes bloques de países en torno al desarrollo de la economía global, al rol del mercado, así como a los términos del intercambio comercial internacional.

De esta manera, luego de extensas y agotadoras sesiones, no fue posible consensuar el íntegro del proyecto de declaración para Cochabamba, lo que hizo inevitable dejar varios puntos pendientes para su directa discusión por los Cancilleres, ya en la AG⁷. En tal sentido, se esperaba que aquellos puntos que habían llegado «abiertos» a la asamblea fueran los que concentraran el mayor interés y preocupación de los participantes.

De otro lado, se experimentaba también cierto nivel de tensión —cuestión que no podía generar sorpresas pues se repite año a año en cada AG desde 1979— a raíz de un proyecto de resolución que abordaba el tema de la mediterraneidad de Bolivia. Aunque cabe notar que ello tenía un impacto más acotado, concentrado, sobre todo, sobre las relaciones entre las delegaciones de Chile y Bolivia. Lo novedoso con respecto a este asunto, en aquel período de sesiones de la AG, era la condición de país anfitrión de Bolivia. Por ello, esta cuestión adquiría una relevancia mayor a la que había registrado en asambleas anteriores y, de plano, era el tema que más llamaba la atención de la opinión pública boliviana en esos días con respecto a lo que acontecía en la asamblea de la OEA.

Sin embargo, no ocurrió lo esperado, pues (contra la costumbre en este tipo de reuniones) se anunció, con muy poca anticipación a la inauguración de la reunión, la presencia del presidente del Ecuador Rafael Correa, quien, desde la mesa principal y con la evidente anuencia del presidente Morales de Bolivia, dirigió un prolongado discurso⁸ que reorientó el enfoque de la AG. Los aspectos centrales del discurso se centraron en una crítica al rol que cumplen los Estados Unidos de Norteamérica en la OEA y, en ese marco, al papel de la CIDH, particularmente en lo que tocaba a la Relatoría de Libertad de Expresión. De esta manera, el tema de los derechos humanos y de la actuación de la CIDH devino en la cuestión central y de mayor gravitación en aquella AG.

Es importante reparar en lo expresado por el presidente Correa en esa oportunidad, dado el rol que Ecuador ha jugado desde aquel entonces en todo lo relacionado con el SIDH, particularmente en lo que atañe a la CIDH. De alguna manera, los contenidos de aquel discurso establecieron los «hitos» de la estrategia que este país,

⁷ Cabe señalar aquí que, en la práctica diplomática de un organismo multilateral como la OEA, no resulta deseable que los negociadores dejen sin «cerrar» los puntos que pudieran haber generado discrepancias para que sean finalmente resueltos al más alto nivel (los cancilleres en este caso), pues se crea el riesgo de no llegar allí tampoco a un acuerdo.

⁸ La intervención del presidente Correa duró aproximadamente una hora, superando con exceso los seis minutos que suelen tomar las delegaciones en eventos de esta naturaleza.

con el apoyo de varios otros⁹, ha puesto en práctica. Dicha estrategia se evidencia no solamente en el debate posterior en el seno del Consejo Permanente de la OEA y la AG de esta organización, sino por medio de un mecanismo sui géneris denominado, por los propios Estados convocantes, Conferencia de Estados Parte.

En efecto, no obstante que dicho mecanismo no se encuentra previsto en la CADH, a la fecha han tenido ya lugar hasta cuatro Conferencias entre estos Estados¹⁰ bajo el liderazgo ecuatoriano, aun cuando, formalmente, la primera de tales convocatorias se formuló por un acuerdo de los jefes de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)¹¹. Desde luego, la activación de este mecanismo, que plantea un nuevo espacio de discusión respecto a todo lo relacionado con la CIDH, genera implicancias que no resultan en absoluto triviales para el futuro del SIDH.

Aquellos aspectos que hemos calificado como «hitos» del discurso del presidente Correa se refieren, por ejemplo, a la manera en la que se contextualiza la situación de la CIDH, como parte de una organización dominada por países hegemónicos, cuya incidencia resulta determinante en la actuación de aquella. En tal sentido, luego de referirse a los cambios producidos en la región, en donde las dictaduras han sido reemplazadas por gobiernos democráticamente elegidos, sostiene que, para resultar funcionales a tales cambios, o las instituciones se transforman o deben desaparecer. En este marco, calificó a la OEA como una organización que históricamente «[...] ha servido tan solo como instrumento de política internacional de países hegemónicos» (Correa, 2012, p. 5). Para, más adelante, añadir que

[...] la crisis y falta de eficacia y representatividad también la podemos ver en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y, particularmente, en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual está totalmente influenciada e incluso dominada por países hegemónicos, por el oenegecismo y por los intereses del gran capital, particularmente aquel capital detrás de los negocios dedicados a la comunicación (2012, p. 6).

Desde esa perspectiva, el dignatario ecuatoriano reclamó un mayor peso y capacidad de determinación por parte de los «Estados soberanos» respecto de organismos como la CIDH, a la que claramente entiende como subordinada y con problemas

⁹ Particularmente de aquellos Estados que se agrupan en torno al bloque de la ALBA.

¹⁰ Una quinta conferencia fue convocada para llevarse a cabo en Guatemala durante el último trimestre del año 2014, pero esta resultó finalmente postergada por decisión del país anfitrión, por lo que probablemente tenga lugar durante el primer semestre de este año, 2015.

¹¹ En efecto, en noviembre de 2012 había tenido lugar una reunión de jefes de Estado de los países miembros de la UNASUR en Lima. En dicha reunión, a iniciativa de Ecuador, se incluyó, en el operativo 39 de la declaración suscrita por los participantes, el acuerdo para solicitar al secretario general de la OEA la convocatoria a la Conferencia de Estados Parte de la CADH.

de extralimitación en sus funciones. Así, refiriéndose a esta entidad, expresa lo siguiente: «con ese espíritu, no jurídico sino oenegesista, y considerándose por encima de los Estados soberanos, la CIDH asume cruzadas reales o imaginarias» (p. 20). En consecuencia, la cuestión de la independencia de la CIDH queda por completo soslayada o incluso negada, si de los intereses de Estados soberanos y democráticos se trata¹².

De cualquier manera, durante la Asamblea General de Cochabamba, luego de una tensa y por momentos áspera discusión, los Cancilleres aprobaron una resolución de seguimiento a las recomendaciones del Grupo de Trabajo. Dicha resolución acogió el informe de este último y encargó al Consejo Permanente formular propuestas para su aplicación, «en diálogo con todas las partes involucradas». Dichas propuestas debían ser presentadas «a más tardar» en el primer trimestre de 2013, en una Asamblea General Extraordinaria, especialmente convocada al efecto.

Teniendo presente la práctica arraigada en la OEA de arribar a acuerdos por consenso¹³, para los participantes de aquella AG fue evidente que aquel solo pudo ser obtenido luego de largas discusiones. En dichas discusiones, los países que respaldaban la labor de la CIDH y su independencia tuvieron que desplegar el mayor esfuerzo para intentar atenuar el ímpetu de aquellos otros, encabezados por el Ecuador. Estos últimos buscaban, en plazos muy cortos y en función de medidas adoptadas por los propios Estados y sin la participación de otros interlocutores, que se establecieran límites más restringidos a la actuación de esta Comisión.

No obstante que, inmediatamente después de la AG de Cochabamba, el Consejo Permanente se abocó a la labor necesaria para cumplir con el encargo de los Cancilleres, no le fue posible cumplir con ese propósito, dada la imposibilidad de arribar a consensos sobre los diferentes puntos materia de debate. Ante dicho impase, surgieron diversas propuestas expresando la posición de los distintos Estados, pero, al hacerse evidente que no se llegaría a alcanzar acuerdos sobre dicha base, fue preciso

¹² A propósito de ello, resulta sumamente ilustrativo de la posición del presidente Correa el pasaje de su discurso en el que señala que «[e]l Consejo Permanente, ha tomado una serie de decisiones para reformar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y me informaba mi Canciller que incluso el día de ayer se hablaba de negociar con los miembros de la Comisión... ¿Negociar?, cuando esta Asamblea es el máximo organismo que tiene toda la legitimidad para dar mandatos sin tener que negociar con absolutamente nadie. Estas apreciaciones me parecen extremadamente graves y me indican ciertas visiones equivocadas que hay dentro del Sistema Interamericano, que si no se superan sería mejor tomar otra clase de decisiones por parte de ciertos países miembros» (Correa, 2012, p. 4).

¹³ Estatutariamente está prevista la toma de decisiones con el voto de la mayoría, pero, en la historia de esta organización, han sido contadas las oportunidades en la que se ha hecho uso del voto para llegar a un acuerdo. Existe la sensación, al menos mayoritariamente compartida, de que por tratarse de temas que pueden terminar afectando de manera muy significativa las relaciones entre los Estados, es preferible agotar todas las vías posibles para arribar a los consensos necesarios.

optar por dejar abierta la discusión para reabrir la en el seno de la propia Asamblea General Extraordinaria¹⁴.

Solo como ejemplo de los niveles de discrepancia a los que se llegó al interior del Consejo Permanente, cabe señalar lo siguiente. Aun cuando el mandato de la AG de Cochabamba se refería expresamente a la implementación de las recomendaciones del Grupo de Trabajo (y estas no contemplaban cuestionar la competencia de la CIDH para adoptar medidas cautelares), la delegación del Ecuador mantuvo en todo momento una posición favorable a desconocerle esta atribución, sobre la base de sostener que tal facultad no le había sido otorgada por la CADH.

3. LA ASAMBLEA GENERAL EXTRAORDINARIA EN WASHINGTON DC

Aquella Asamblea General Extraordinaria, convocada para cumplir el mandato de Cochabamba, tuvo lugar en la capital de los Estados Unidos el 22 de marzo de 2013. Dicha Asamblea se perfiló, meses antes, como un espacio que tendría que remontar condiciones muy difíciles para arribar a eventuales acuerdos, por lo que sus resultados se presentaban impredecibles. Así, bajo la presidencia del Canciller de Costa Rica, Enrique Castillo, se desarrolló un prolongado debate que concluyó casi a la medianoche del mismo día, martes 22.

En el transcurso de la discusión, se hizo evidente el ánimo de algunos Estados, claramente agrupados alrededor de la ALBA, de oponerse a que el proceso se diera por cerrado, como era el deseo de los países que buscaban respaldar la posición de la CIDH. En esa dirección, delegaciones como las de Bolivia y Ecuador ejercieron presión con la sugerencia de la posibilidad de seguir los pasos de Venezuela: alejarse del SIDH en caso de que su demanda no fuera atendida. Por ello, se hizo indispensable llevar a cabo, en paralelo al desarrollo de esta asamblea, intensas negociaciones con los diferentes Estados que se ubicaban en los extremos de la discusión. Esto tuvo como finalidad evitar una fragmentación que, ciertamente, hubiera resultado muy negativa desde todo punto de vista. Finalmente, gracias al rol que jugaron algunos

¹⁴ Al respecto, se optó primero por discutir el tema en el seno del propio Consejo Permanente, el mismo que, bajo la presidencia inicial del Representante Permanente de México, aprobó una metodología y un cronograma de acción que apuntaba a cumplir de la mejor manera y en el plazo señalado por la AG con el encargo. Pronto se hizo visible, sin embargo, que las posiciones de algunos Estados hacían inviable la construcción de consensos. Ello fue todavía más evidente al concluir, en diciembre de 2012, la presidencia mexicana del Consejo Permanente, recayendo esta función inmediatamente después en el Representante de Nicaragua, país miembro de la ALBA y claramente favorable a los cuestionamientos promovidos por Ecuador respecto de la CIDH. Ante esta situación, se optó por crear, una vez más, un grupo de trabajo abierto (todos los Estados interesados en participar) que estuvo presidido por el embajador de México y que se abocó a trabajar un proyecto de resolución que, finalmente, tuvo que ser elevado para su discusión a la Asamblea General.

Cancilleres, como los de Argentina, Brasil y Perú, fue posible arribar a una fórmula aceptable para el conjunto de los Estados.

Dicho consenso quedó expresado en la Resolución AG/RES. 1 (XLIV-E/13), cuyos alcances permiten apreciar cómo, luego del exhaustivo intercambio y las tensiones propias de una asamblea con estas características, primó la tendencia a dar por concluido el proceso de reflexión y bajar las presiones sobre la CIDH¹⁵, reconociendo sus esfuerzos por atender las inquietudes de los Estados. A propósito de este reconocimiento, se destacó la decisión de la CIDH de llegar incluso a modificar su propio reglamento como medio de atender algunas de tales recomendaciones.

De otro lado, claramente se percibe que, en la parte resolutive de este instrumento, los numerales que van desde el 3 al 7 denotan un esmerado ejercicio de diplomacia para tratar de recoger las cuestiones planteadas por los países más críticos de la labor de la CIDH. Se buscó, sin embargo, en cada párrafo, que ello no implicara un menoscabo a las atribuciones de esta Comisión, ni a su independencia. De esta manera, se optó, por ejemplo, por acentuar el rol que la CIDH debe cumplir en lo que toca a la promoción de los derechos humanos en la región, tomando en cuenta al efecto la posibilidad de apoyar la labor que en este campo realizan los propios Estados en el ámbito interno. Asimismo, el documento reconoce la conveniencia de buscar la manera de obtener que el íntegro del financiamiento regular de los mecanismos propios del SIDH (principalmente Corte y Comisión) sea cubierto por los fondos regulares de la OEA¹⁶. Se establece, en consecuencia, un compromiso de los Estados en avanzar en esa dirección, sin perjuicio de continuar, entretanto, recibiendo los aportes voluntarios de los donantes a condición de que estos se apliquen en el marco de los lineamientos y planes estratégicos u operativos de la Comisión

¹⁵ El propio título de la resolución anuncia esta decisión cuando la presenta como «Resultado del Proceso de Reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos» (aprobada en la sesión plenaria, celebrada el 22 de marzo de 2013). En los momentos previos, sin embargo, la exigencia de los países de la ALBA para no dar por concluido el proceso obligó a varias intervenciones de otras delegaciones, haciendo notar que, aun cuando el proceso iniciado en El Salvador en el año 2011 pudiera culminar en esa asamblea extraordinaria, la potestad de los Estados para abordar los temas que resultaran de su interés constituía una prerrogativa que se mantenía siempre vigente. Sobre esa base, Ecuador y los países que lo respaldaban aceptaron los términos en los que finalmente quedó redactada la resolución.

¹⁶ A la fecha y desde hace años, el porcentaje que cubre el fondo regular de la OEA del total del presupuesto de la Corte y CIDH (según consta en el Informe de la Junta de Auditoría Externa de la OEA y lo consigna también el último informe anual de la CIDH) apenas alcanza a menos del 10% del presupuesto general de la organización. Esto obliga a que el mayor número de actividades deban ser realizadas con cargo a las donaciones o contribuciones voluntarias provenientes de algunos de los Estados, miembros u observadores, así como de agencias de cooperación del ámbito público y privado.

o la Corte Interamericana y se otorguen «de preferencia» sin fines específicos¹⁷. Por último, atendiendo al reclamo de marchar hacia la universalidad del sistema, la resolución insta a todos los Estados miembros de la OEA que aún no han suscrito y ratificado los instrumentos de derechos humanos vigentes en la región, en especial la CADH, a hacerlo cuanto antes, incluyendo el reconocimiento de la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

4. LAS ASAMBLEAS GENERALES EN GUATEMALA Y EN PARAGUAY

A pesar del interés del Ecuador en la Asamblea General de La Antigua Guatemala por continuar el debate en torno a la CIDH, ello no prosperó, finalmente, por un problema reglamentario. En efecto, conforme a los procedimientos regulares en las Asambleas Generales de la OEA, la Comisión General no aprobó someter al pleno el proyecto ecuatoriano, por lo que este no fue discutido en la máxima instancia de la organización¹⁸.

Dicho proyecto de resolución, en términos sustantivos, planteaba, de un lado, que esta Comisión incorporara en su plan estratégico una «Guía de Promoción de Derechos Humanos que incluya eventos de difusión sobre prácticas nacionales de todos los Estados». De otro lado, solicitaba al Secretario General de la OEA que presentara al Consejo Permanente un análisis detallado de las fuentes de financiamiento de los costos de funcionamiento de los órganos del SIDH, «en el más corto plazo»¹⁹. En todo caso, dada la mínima trascendencia de tales contenidos, cabe afirmar que el interés del Ecuador para someter este proyecto a la consideración de la AG no era tanto el de arribar a decisiones de impacto para la CIDH, sino mantener abierta la discusión sobre este tema en la agenda de la OEA. Esto, como ya se ha indicado, no ocurrió en aquella oportunidad.

¹⁷ Punto importante para Ecuador había sido cuestionar la labor realizada por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH, por lo que criticó no solamente su carácter especial, sino el que fuera beneficiaria de donaciones que llegaban directamente a esta Relatoría y que sustentan el total de las actividades de la misma. El intento de cerrar esa modalidad de financiamiento no se consumó, sin embargo, bajo la fórmula adoptada en la resolución sobre esta materia.

¹⁸ Al respecto, se hizo evidente que se trató de una equivocación de la delegación ecuatoriana durante la discusión en la Comisión General, de la que dependía el pase del proyecto para su discusión en la Asamblea. En efecto, dicha delegación asumió, equivocadamente, que el proyecto en cuestión sí había sido aprobado. Esta situación produjo un incidente serio en la AG, cuando el Canciller ecuatoriano reclamó infructuosamente que el proyecto se debatiera en el pleno y acusó a algunos de los delegados que habían participado en la Comisión General de haber actuado en contra de ese propósito. Ecuador continuó durante varios meses después reclamando por estos hechos.

¹⁹ Proyecto de Resolución. Seguimiento a la Resolución AG/RES. 1 (XLIV-E/13) corr. 1, presentado por la Delegación del Ecuador al cuadragésimo tercer período ordinario de sesiones, entre el 4 y 6 de junio de 2013, en la ciudad de La Antigua Guatemala.

En junio de 2014, en cambio, la AG celebrada en Asunción, Paraguay sí retomó esta cuestión a través de la aprobación de la Resolución AG/RES. 2857 (XLIV-O/14)²⁰. Este documento no aporta mayores novedades a lo anteriormente expresado, pero se advierte en sus alcances una voluntad de conciliar puntos de vista, en función de la insistencia del Ecuador por reabrir el debate sobre el tema. A tal efecto, se recogen en su texto aquellos aspectos que, con mayor insistencia, han sido materia de las críticas o propuestas de este país, así como de las sucesivas declaraciones de las denominadas Conferencias de Estados Parte de la CADH.

De esta manera, luego de reafirmar el compromiso de los Estados para fortalecer el SIDH en correspondencia con las recomendaciones formuladas en el proceso de reflexión, se expresa beneplácito por los esfuerzos que aquellos vienen realizando para promover la *universalización* de la CADH, entre los que se encuentra la invitación a profundizar en ese propósito a los Estados que aún no son parte. De otro lado, se le pide también al Secretario General de la OEA la elaboración de un informe con sugerencias de orden técnico y jurídico, «en consultas directas con los Estados no parte» para lograr su plena participación en el SIDH. Adicionalmente, la misma resolución expresa la voluntad de los Estados de apoyar «que algunos períodos de sesiones de la CIDH se realicen fuera de su sede en Washington DC», a la par de encomendar al Consejo Permanente sostener un diálogo con la CIDH en el que, específicamente, se aborde «la cuestión de la relatorías de esa Comisión, definiendo conjuntamente «medidas para un adecuado financiamiento de todas ellas». De otro lado, en coincidencia con la sostenida crítica formulada por Ecuador a la Relatoría Sobre Libertad de Expresión²¹, se recoge la inquietud de este país para «tratar de dotar a todas las relatorías de la CIDH de manera equitativa, particularmente, en lo que toca a los recursos financieros de las que estas puedan disponer»²².

Se constata, sin embargo, que, si bien aquellos aspectos sensibles son abordados en el texto de la resolución, es evidente que ello ocurre de manera muy cuidada. Se tiene presente, una vez más, la necesidad de preservar la independencia de la CIDH. Asimismo, se busca no cerrar toda posibilidad de que esta o directamente

²⁰ Proceso de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2014.

²¹ Es conocida la fuerte reacción por parte del gobierno de Ecuador contra esta Relatoría a propósito de algunos pronunciamientos suyos que expresan preocupación por la afectación de ese derecho en ese país.

²² Intencionalmente hemos utilizado cursivas para destacar aquellos aspectos del contenido de la resolución comentada que permiten apreciar mejor el ánimo de conciliar, en alguna medida, con los cuestionamientos más fuertes que Ecuador y otros Estados han formulado insistentemente respecto de la CIDH.

las Relatorías (y entre ellas principalmente la de Libertad de Expresión) puedan continuar obteniendo financiamiento directo para sus actividades a partir de donaciones o contribuciones voluntarias²³. Esto último —que finalmente es el resultado de las deliberaciones de un organismo que agrupa a los 34 Estados que actualmente participan en la OEA y donde, sin duda, tienen peso gravitante países que actualmente respaldan a la CIDH como los Estados Unidos o Canadá— es lo que probablemente ha llevado a Ecuador a impulsar el mecanismo sui generis de la llamada Conferencia de Estados Parte. La cual, como queda dicho, no obstante no hallarse contemplada en la CADH, ha tenido lugar ya hasta en cuatro oportunidades, desde el año 2013.

5. LAS CONFERENCIAS DE ESTADOS PARTE DE LA CADH

Poco antes de que tuviera lugar la Asamblea General Extraordinaria de la OEA el 22 de marzo de 2013, se anunció en la sala de sesiones del Consejo Permanente, en Washington DC, la convocatoria a una Conferencia de Estados Parte de la CADH. Tal anuncio no dejó de causar sorpresa en varias delegaciones, dando lugar a que entre sus miembros se comentara lo inusual de activar un mecanismo no contemplado en el instrumento que contiene la materia sustantiva de la que pretende ocuparse, para el caso, la CADH. Desde luego, se generaron algunas interrogantes acerca de las implicancias de llevar adelante tal evento, así como alrededor de algunos detalles. Por ejemplo, si acaso se había considerado la participación de Estados que, sin ser parte de la Convención, estuvieran interesados en asistir en calidad de invitados o, también, la eventual participación de organizaciones de la sociedad civil²⁴.

De cualquier manera, después de algunas variaciones en torno a la fecha y lugar de reunión, la primera de tales Conferencias tuvo lugar en Guayaquil, Ecuador, el día 11 de marzo de 2013²⁵. En dicho evento, al que asistió la gran mayoría de los Estados

²³ A propósito de este asunto, los participantes en aquella AG destacan el rol que jugó la delegación peruana para «matizar» el texto que originalmente había sido propuesto para su aprobación. De otro lado, la información proporcionada por la misma Relatoría sobre Libertad de Expresión permite apreciar que, en los últimos años, el íntegro de sus actividades ha sido financiado por contribuciones voluntarias, dado que no contaban con recursos del fondo regular. Por tal motivo, una de las preocupaciones constantes de la ex Relatora para la Libertad de Expresión, Catalina Botero, era la de que, bajo el pretexto de atender el reclamo que lideraba Ecuador para que todas las actividades de la CIDH, incluyendo desde luego a las Relatorías, se financiaran íntegramente del fondo regular de la OEA, se escondiera la intención de cortar de plano la posibilidad de recibir donaciones directas o contribuciones voluntarias.

²⁴ De hecho, las delegaciones de EEUU y Canadá pidieron formalmente asistir en calidad de invitados, lo que finalmente no fue aceptado.

²⁵ La convocatoria inicial fue variada a consecuencia de la muerte del presidente venezolano Hugo Chávez el 5 de marzo de 2013 y la ciudad de Quito, originalmente señalada como sede para la Conferencia, fue sustituida por la de Guayaquil.

parte de la CADH, se anunció que la iniciativa provenía de los países miembros de la UNASUR (véase la nota 11), con el ánimo de abrir un diálogo que permitiera arribar a «las reformas necesarias para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos», además de hacerlo «más transparente y equitativo» (Declaración de Guayaquil, p. 1). De otro lado, se expresó la voluntad de otorgarle un carácter continuo a estas Conferencias, como espacio permanente de diálogo en esta materia. Dicho lo anterior, se procedió a abordar algunas cuestiones específicas que constituyen la materia sustantiva de aquella declaración.

Comoquiera que en las Conferencias posteriores, Cochabamba (14 de mayo de 2013), Montevideo (22 de enero de 2014) y Haití (27 de mayo de 2014), fueron abordados los mismos temas sustantivos que en Guayaquil, ya sea reiterándolos o ampliándolos, resulta preferible realizar a continuación un recuento de tales temas. Esto permitirá identificar las principales tendencias allí expresadas y las perspectivas que ellas abren para la futura relación entre los Estados y la CIDH. Dichos temas sustantivos son los siguientes:

(a) Universalización del sistema

En Guayaquil, con el propósito de buscar un equilibrio entre derechos y obligaciones de los Estados ante el SIDH, se afirmó la conveniencia de brindar estímulos positivos para la universalización del sistema. Para contribuir a ello, se optó por encargar a una delegación de cancilleres de los Estados parte realizar gestiones directas con las autoridades de los Estados que aún no se habían adherido a la CADH ni la habían ratificado. Más adelante, en Cochabamba, se optó por crear una Comisión Especial de Ministros de Relaciones Exteriores con la finalidad de que realizaran visitas a los países no parte, con el ánimo de conocer las dificultades y particularidades que, en cada caso, cabría superar para conseguir su plena adhesión al SIDH. En un primer momento, se designó al efecto a los Cancilleres de Uruguay (por Sudamérica) y Haití (por el Caribe), dejando pendiente la designación de Cancilleres representativos de Centroamérica y Norteamérica. La composición de dicha Comisión Especial fue posteriormente modificada de tal modo que se añadió a la Cancillería de Ecuador y se designó a la de Guatemala por Centroamérica, así como a la de México por Norteamérica²⁶. Asimismo, se decidió también encomendar a la Secretaría General de la OEA realizar un estudio a través del cual se examinaran los impedimentos jurídicos de los Estados no parte para incorporarse al SIDH y la formulación de posibles alternativas para superarlos.

²⁶ Esta modificación tuvo lugar durante la Conferencia de Estados Parte en Montevideo, pero la designación de México quedó pendiente de confirmación.

Al parecer, la Comisión de Cancilleres (aún sin la presencia de México) realizó algunos avances en relación con el encargo recibido, particularmente respecto de los países del Caribe. Por ello, en la Declaración de Haití, se hizo un especial reconocimiento a la labor desarrollada por esta Comisión. Asimismo, se saludó la disposición de los países caribeños para intensificar el diálogo sobre esta materia. De otro lado, precisando más el mandato anteriormente otorgado al Secretario General de la OEA, se acordó que «a más tardar hasta setiembre 2014, concluya las consultas directas sobre las preocupaciones y desafíos de cada Estado para la adhesión a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y presente un informe sobre el particular a los Estados y al Consejo Permanente de la OEA, a fin de proponer soluciones técnicas, jurídicas y políticas» (Declaración de Haití, numeral 2).

Paralelamente, se encomendó a la Comisión Especial de Cancilleres establecer una plataforma de cooperación e intercambio de experiencias, a fin de atender el pedido de los países caribeños para fortalecer sus capacidades. Dicha medida buscaba que dichos países se encontrasen preparados para asumir las obligaciones derivadas de una eventual adhesión a la CADH. En el mismo sentido, se solicitó al Secretario General de la OEA, así como al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, brindar el más amplio apoyo a las actividades que pudieran contribuir con la universalización del SIDH.

(b) Financiamiento del SIDH

Una de las cuestiones que ha sido planteada con mayor insistencia por parte de los países más críticos a la actual actuación de la CIDH ha sido la enorme dependencia de esta organización (como ocurre también con la Corte) de las donaciones o contribuciones voluntarias. Conforme con lo expuesto, los recursos provenientes del presupuesto regular de la OEA para la CIDH y la Corte Interamericana representan menos del 10% del presupuesto total de la organización y menos de la mitad del presupuesto anual de la Comisión y de la Corte.

En relación con lo anterior, la Declaración de Guayaquil realizó una expresa convocatoria a todos los Estados parte para «asumir plenamente el financiamiento del sistema a través del presupuesto ordinario de la OEA y de las contribuciones voluntarias de los Estados miembros de la organización. Asimismo, se podrán considerar contribuciones voluntarias no condicionadas ni direccionadas» (Declaración de Guayaquil, numeral 3). En el ánimo de profundizar en este propósito, en la misma declaración, se solicitó al Secretario General de la OEA la elaboración de un informe que contuviese un análisis detallado de los costos del financiamiento de los órganos del SIDH, con lo que

se aludía tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este pedido fue posteriormente ampliado, al solicitar al Secretario General que brinde además un informe sobre las fuentes de financiamiento de ambos órganos del SIDH (Declaración de Cochabamba, numeral 4).

Todo parece indicar que, más allá de lo declarativo, no se han obtenido mayores avances en esta dirección, al margen de que, en repetidas oportunidades, se ha hecho de este tema una cuestión de consenso. Se ha señalado la conveniencia de revertir la actual situación mediante un mayor aporte de los Estados a fin de que sean estos quienes asuman, cuando menos progresivamente, el íntegro del financiamiento del sistema. Los pasos concretos para hacer tangible tal propósito, sin embargo, han sido mínimos y, en algunos casos, inexistentes.

En armonía con lo anterior, la Declaración de la última Conferencia de Estados Parte, celebrada en Haití, se limita a solicitar que se profundice en el análisis para el logro de ese objetivo. No obstante, reconociendo la imposibilidad de prescindir en lo inmediato de los aportes provenientes de las contribuciones voluntarias de los Estados o entidades de cooperación, se propuso promover la creación de un Fondo Único. La finalidad de dicho fondo sería captar el íntegro de las contribuciones voluntarias y, desde allí, realizar la distribución de recursos en función de un programa de trabajo «previamente aprobado por los Estados» (Declaración de Haití, numeral 8). Esta última afirmación pareciera indicar que, ante la actual imposibilidad de avanzar más decididamente en el objetivo de que los Estados asuman el íntegro del financiamiento del SIDH, se perfila como alternativa, para algunos Estados, obtener una mayor participación o capacidad determinante respecto de la manera en que puedan ser aplicados los recursos provenientes de donaciones o contribuciones voluntarias.

(c) La cuestión de las Relatorías

Es sabido que uno de los puntos más intensos de fricción entre el gobierno del presidente Correa del Ecuador y la CIDH se relaciona con la actuación, en el ámbito de sus competencias, de la Relatoría para la Libertad de Expresión como mecanismo especializado de esta Comisión. Por tanto, no puede llamar la atención que la cuestión de las Relatorías haya estado presente, más allá de lo expresado a propósito del proceso de reflexión en la propia OEA, en todas las Conferencias de Estados Parte de la CADH.

De cualquier manera, independientemente de los cuestionamientos que el gobierno del Ecuador ha formulado a los contenidos de los informes de la mencionada Relatoría, las críticas más insistentes apuntan a su calidad de Relatoría

especial y a la manera en que se sustentan sus actividades. En efecto, comoquiera que la Relatoría para la Libertad de Expresión, a diferencia de las otras, cuenta con un personal mínimo permanente y con un financiamiento proveniente de distintas fuentes privadas y gubernamentales (manejado con relativa autonomía), los cuestionamientos han estado dirigidos a reclamar un trato equitativo para las distintas Relatorías. Así, se ha fundado dicha pretensión en la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

Es evidente, sin embargo, que, de haber prosperado tal crítica al extremo de impedir que la Relatoría en cuestión sea receptora directa de donaciones o contribuciones voluntarias, ello habría significado, en los hechos, la paralización de sus actividades, toda vez que la CIDH no habría estado en condiciones de solventarlas mínimamente²⁷. En todo caso, al menos por el momento, los cuestionamientos han quedado solamente formulados y se han sugerido algunas medidas que no han llegado a ser procesadas y menos aún implementadas por alguna de las instancias competentes de la OEA para dicho propósito.

No obstante, no cabe duda de la importancia de hacer un seguimiento a lo expresado en las Conferencias de Estados Parte en esta materia, por lo que pueda suponer a futuro. Así, luego de declarar en Guayaquil la necesidad de que todas las Relatorías adquieran la calificación de especiales²⁸, se plantea también que estas deben contar con financiamientos equitativos, de manera que todas puedan cumplir sus funciones a cabalidad. El punto fue retomado en Cochabamba, nuevamente bajo la perspectiva de que se trataba de respetar el carácter indivisible de los derechos humanos, incorporando aquellos reconocidos en el protocolo de San Salvador. Se optó, entonces, por conformar un grupo de trabajo abierto, con la finalidad de identificar y recomendar «una nueva institucionalidad para el sistema de Relatorías de la CIDH» (Declaración de Montevideo, numeral 10).

Finalmente, durante la Conferencia en Haití el año pasado, se acordó llevar al Consejo Permanente de la OEA la propuesta de realizar un estudio sobre las diferentes dimensiones del sistema de Relatorías de la CIDH, atendiendo a los principios de igualdad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. Asimismo, se acordó llevar una propuesta de financiamiento

²⁷ Como se señaló anteriormente, en la actualidad, el total del presupuesto de la Relatoría para la Libertad de Expresión se obtiene de donaciones o contribuciones voluntarias.

²⁸ En la actualidad existe solamente la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión y otras siete Relatorías Temáticas.

equilibrado para tales Relatorías. Al respecto, se convino también en crear un grupo de trabajo abierto bajo la coordinación de Bolivia, a fin de impulsar este acuerdo. Esto último fue complementado en la misma declaración, por medio de la solicitud paralela a la CIDH de una «revisión rigurosa» (Declaración de Haití, numeral 7) de las fuentes y la metodología para elaborar los informes de las Relatorías. En este mismo sentido, se pidió adoptar un Código de Conducta que resulte de aplicación al conjunto de las mismas.

(d) La cuestión de la sede de la CIDH

Aun cuando existen razones de orden estatutario y también prácticas para que la sede de la CIDH se ubique en la ciudad de Washington DC —sede también de la Secretaría General de la que funcionalmente la CIDH forma parte—, la discusión en torno a la ubicación ha sido repetidamente planteada, fundamentalmente por Ecuador. El argumento presentado es que el lugar en el que tenga su base la Comisión debiera ser parte del territorio de un Estado parte. No parece fácil que una decisión de ese calibre pueda ser consensuada al punto de hacerla efectiva. Pero, de hecho, su sola admisión a debate, así como los planteamientos de otros Estados dispuestos a considerar la cuestión, generan un clima de incertidumbre que, en ningún caso, resulta favorable para el rol que debe cumplir la CIDH.

Aun cuando esta cuestión fue inicialmente planteada en la Conferencia de Guayaquil, ello ocurrió allí de manera muy escueta. Simplemente se señaló que debía considerarse la conveniencia de que la sede de la CIDH se ubicara en un Estado parte (Declaración de Guayaquil, numeral 6). En Cochabamba, sin embargo, se retomó el punto y se expresó la necesidad de avanzar en el propósito de variar la sede. Se creó para ello un Grupo de Trabajo abierto, bajo la conducción de Uruguay y Ecuador. Dicho grupo tendría como misión identificar los desafíos de tipo presupuestario, reglamentarios y funcionales, de llevar a cabo este traslado. Asimismo, debía comprometerse a elaborar un informe al respecto. Ya para la III Conferencia de Estados Parte en Montevideo, se dio cuenta del informe elaborado por Ecuador y Uruguay sobre este tema y se acordó «profundizar en los aspectos jurídicos, políticos, financieros, reglamentarios y funcionales, analizando las mejores alternativas para dimensionar las consecuencias de un eventual cambio de sede» (Declaración de Montevideo, numeral 2). Al mismo tiempo se solicitó a los Estados parte que se sirvieran expresar su interés, de ser el caso, en hospedar de manera permanente a la CIDH. Entre tanto, se «invitó» a la CIDH a celebrar sus próximos períodos de sesiones en alguno de los Estados parte.

Finalmente, ya en la IV Conferencia de Estados Parte celebrada en Haití, el presidente de ese país manifestó su voluntad de brindar acogida permanente a la CIDH. Este gesto fue valorado y sometido a la consideración de los demás Estados, con el pedido de que este asunto fuera abordado en la Asamblea General de la OEA del año 2015, es decir, en junio del año en curso.

(e) La cuestión de la función de promoción de derechos humanos de la CIDH

Otro de los aspectos que ha sido materia de debate durante el proceso de reflexión en la OEA y luego en estas Conferencias de Estados Parte es la labor de promoción de los derechos humanos que le corresponde desarrollar a la CIDH. Desde luego, el punto en discusión no ha sido, para ningún Estado, el desconocer la importancia de esta labor promotora. Por el contrario, se ha buscado dejar sentada la posición de cada uno de ellos respecto a cómo entender esta labor. El asunto es si la tarea ha de asumirse como complementaria a la atención de casos o peticiones, o, en un sentido diferente, como una función que debiera ser emprendida con mayor prioridad que la anterior.

A este respecto, la Declaración de Guayaquil solamente hizo mención de la necesidad de encomendar a la CIDH el fortalecimiento de su labor de promoción de derechos humanos, apoyando a los sistemas nacionales con ese propósito. Esta misma cuestión fue retomada en Cochabamba, meses después, con el añadido de que ello debía dar lugar a una propuesta a ser formulada ante la Asamblea General de la OEA. Dicha propuesta solicitaría que la CIDH incorpore en su plan estratégico una «Guía para la promoción de los Derechos Humanos» y que se ocupe de organizar eventos de difusión sobre las prácticas nacionales en esta materia. Por último, en la Conferencia de Haití, se acordó «fortalecer los esfuerzos para la promoción de los derechos humanos en el continente, a través de la realización de Foros Anuales sobre Políticas, Legislación y Experiencias Nacionales, a realizarse en los Estados parte. El primero se llevará a cabo en Ecuador en el primer trimestre del 2015» (Declaración de Haití, numeral 9).

De esta manera, se hace evidente que se mantiene la voluntad de plantear la labor de promoción de derechos humanos por parte de la CIDH como la prioritaria, pero se señalan solamente algunas pautas generales acerca de cómo concretar este objetivo. No obstante, hay razones para considerar que esta cuestión puede tomar mayor impulso en el futuro próximo, conforme se hagan cada vez más evidentes las dificultades que debe afrontar la CIDH, bajo los criterios y prácticas que en la actualidad aplica, para procesar la atención de las peticiones.

6. EL OTRO LADO DEL PROBLEMA: LA ACTUAL OFERTA Y DEMANDA DE LA CIDH

Todo lo anteriormente expuesto nos describe un actual contexto, si no crecientemente hostil, cuando menos incierto para la CIDH. Por lo demás, la naturaleza de sus funciones hace muy difícil que las tensiones propias de la relación que sostiene con cualquiera de los Estados miembros de la OEA²⁹, en mayor o menor medida, puedan reducirse a niveles insignificantes o, menos aún, desaparecer.

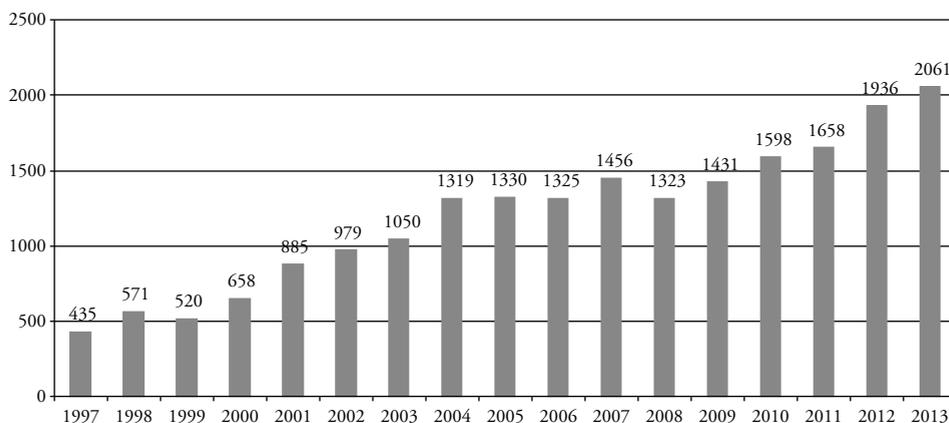
De otro lado, tal como ha sido ya señalado, en la nueva realidad política de la región, asistimos a regímenes constitucionales en la gran mayoría de los casos, en los que se construyen democracias marcadas por una muy frágil o débil institucionalidad. Y es en este nuevo marco en el que, con frecuencia, tienen lugar graves violaciones a los derechos humanos, constitucional y legalmente consagrados. Es en este contexto, donde los mecanismos jurisdiccionales diseñados para su protección en cada país suelen resultar ineficientes, cuando no están supeditados al poder político o económico. Esta situación, que en términos generales se reproduce casi en la totalidad de los países latinoamericanos, aunada a factores como el «éxito» de la actuación del SIDH en lo que toca a su función protectora de derechos³⁰, ha dado lugar a un crecimiento (que cabría calificar como «explosivo») de la demanda que recibe la CIDH a través del sistema de peticiones. A esto se suma el número también cada vez mayor de solicitudes de medidas cautelares.

De otro lado, al mantener la CIDH, en términos sustantivos, la misma oferta de servicios desde hace décadas, así como los procedimientos y criterios de actuación que, de una u otra manera, mostraron sus bondades en el pasado, advertimos que nos aproximamos a un punto de inflexión. El desenlace del mismo podría terminar por desacreditar o debilitar sensiblemente a esta Comisión y en definitiva a todo el SIDH. En efecto, basta con dar una mirada a las estadísticas que la propia CIDH publica año a año para constatar lo dicho. Así, en el gráfico siguiente, podemos apreciar el crecimiento exponencial de las peticiones que anualmente ingresan a esta Comisión:

²⁹ Teniendo presente que sus competencias no se limitan solamente a los Estados parte de la CADH, sino a todos los miembros de la organización.

³⁰ Al respecto, no parece necesario fundamentar esta afirmación, que en la actualidad muy pocos se atreverían a poner en duda. En efecto, la Corte y sobre todo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se han hecho conocer por su contribución para hacer frente a las atrocidades o abusos producidos en contextos de dictaduras o gobiernos autoritarios. En ese sentido, no deja de resultar curioso que varios de sus actuales y principales críticos hayan sido, en el pasado, beneficiarios de dicha actuación.

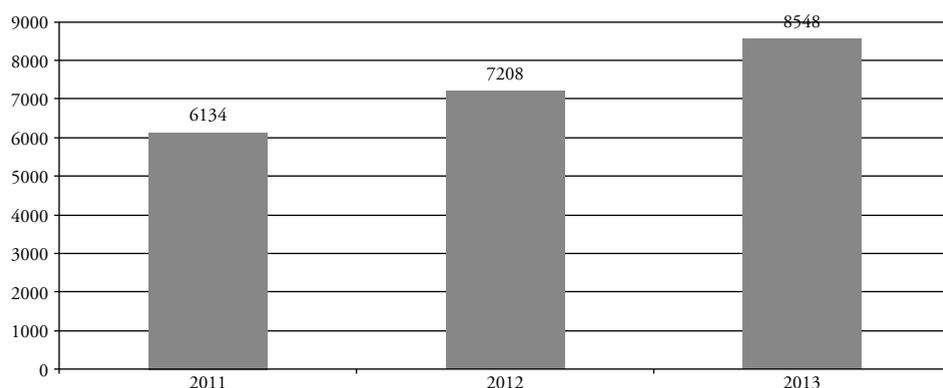
Gráfico 1. Evolución del número de ingreso de peticiones por año (1997-2013)



Fuente: Informe Anual de la CIDH para el año 2013. <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/indice.asp>

Este crecimiento (que previsiblemente habrá de mantenerse en los próximos años) no guarda proporción con la capacidad de procesamiento de la CIDH para tramitar peticiones. Una situación así nos coloca en la necesidad de discutir a fondo, desde una opción decididamente favorable al fortalecimiento del SIDH, los cambios que necesariamente debieran producirse para encontrarnos en condiciones de revertir estas tendencias. De lo contrario, si tales tendencias se mantienen sin alteraciones durante los próximos años, podríamos encontrarnos asistiendo al colapso del sistema. Lo dicho resulta todavía más claro si examinamos los datos del total de peticiones pendientes de revisión que se vienen acumulando año a año ante la CIDH.

Gráfico 2. Peticiones pendientes de estudio inicial (2011-2013)



Fuente: Elaboración del autor a partir de la información oficial de la CIDH contenida en los informes anuales de 2012 a 2014.

Ante esta realidad, sumada al contexto anteriormente descrito, cabe preguntarnos si, como sostienen algunos, se trata acaso solamente de un problema de recursos. De ser este el caso, el problema podría ser superado sin mayor dificultad si dichos recursos fuesen aportados, como se reclama, por los Estados miembros de la OEA. En todo caso, bajo las actuales circunstancias, nada parece indicar que, cuando menos en el corto o aun mediano plazo, los Estados miembros de la OEA estén decididos a incrementar significativamente sus aportes al sistema. En consecuencia, desde la perspectiva de los sectores democráticos identificados con la necesidad de promover y proteger por igual los derechos humanos en la región, es urgente abrir un nuevo proceso de reflexión, serio, no sujeto a consignas ni posiciones rígidas, las mismas que, sin duda, han contribuido también a crear los problemas que ahora resulta impostergable afrontar.

BIBLIOGRAFÍA

- Correa, Rafael (2012). Intervención en la 42 Asamblea General de la OEA. Cochabamba, Bolivia, 4 de junio de 2012. Presidencia de la República del Ecuador. <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=578&force=0>
- Declaración de Cochabamba (2013). Declaración de la II Conferencia de Estados Parte del Pacto de San José para el Fortalecimiento del SIDH, del 14 de mayo de 2013.
- Declaración de Guayaquil (2013). Declaración de la I Conferencia de Estados Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, del 11 de marzo de 2013.
- Declaración de Haití (2014). Declaración de la IV Conferencia de Estados Parte del Pacto de San José, del 27 de mayo de 2014.
- Declaración de Montevideo (2014). Declaración de la III Conferencia de Estados Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, del 22 de enero de 2014.