



Desafíos pendientes de la OEA

Una mirada crítica sobre los recientes “cambios” en el sistema interamericano de protección de derechos humanos

SEBASTIÁN ALEJANDRO REY (UNPAZ/UNDAV/UBA)
12 DE ENERO DE 2017

Durante las últimas dos décadas se han iniciado en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) numerosos intentos por modificar el funcionamiento de la organización y, en particular, del sistema interamericano de protección de derechos humanos (SIDH) que fracasaron principalmente porque las críticas las encabezaban Estados que carecían de peso suficiente o cuyas propuestas no tenían la legitimidad necesaria para imponerse. El proceso que se inició a comienzos de esta última década y culminó a fines de 2014 se dio en un momento de profunda crisis de la organización y máxima tensión entre algunos Estados americanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Sin embargo, luego de finalizado el “Proceso de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del SIDH” (en adelante, PRF) se puede concluir que se caracterizó por ser uno de los más intensos en cuanto a las discusiones y la participación de los principales actores interesados, pero que tropezó con las mismas contradicciones que la OEA y la CIDH arrastran desde hace años.

Para comenzar, basta señalar que únicamente se discutió el funcionamiento de la CIDH y no se incluyó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano jurisdiccional del SIDH. Esto implicó abordar las problemáticas del SIDH de modo sesgado o, al menos, parcial. Debemos recordar que los informes de la CIDH carecen de obligatoriedad para la mayoría de los Estados y la doctrina dominante –posición que personalmente no comparto–.

Además, el PRF se caracterizó porque la CIDH decidió culminar las discusiones en el momento y de la forma que lo deseó, en una interpretación muy particular de su independencia y su capacidad unívoca de modificar su reglamento. Considero que esta independencia no debe confundirse con autismo. Primero, porque los destinos del SIDH no pueden quedar reducidos al criterio de siete personas. Pero fundamentalmente porque son los Estados quienes se obligan a cumplir las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y, en última instancia, las decisiones de sus órganos. Si no hay sinergia entre la CIDH y los Estados en definitiva quienes resultan desfavorecidas son las víctimas de violaciones de derechos humanos.

Un dato importante a tener en cuenta fue que a mediados de agosto de 2012, en el medio de las discusiones, el mexicano Emilio Álvarez Icaza Longoria asumió como Secretario Ejecutivo de la CIDH en reemplazo del argentino Santiago Cantón, quien se había desempeñado en el cargo durante 11 años. La figura del nuevo Secretario fue vital para que la CIDH saliese airosa del PRF con la menor cantidad de modificaciones posibles de su reglamento, al destrabar muchas de las discusiones que Cantón venía manteniendo con varios Estados, en especial, con Venezuela.

Por otra parte, la OEA no ha podido resolver la mayor contradicción que el SIDH tiene en su interior: su falta de universalidad. En efecto, existen diversos tipos de compromisos asumidos entre los Estados miembros de la OEA que genera un sistema to-

talmente fragmentado. Un tercio de los Estados no han ratificado o han denunciado la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH). Por otro lado hay una mayoría que asumió las obligaciones establecidas en la CADH y reconoció la competencia contenciosa de la Corte IDH. De este modo, coexisten Estados que son monitoreados por la CIDH con sus recomendaciones no vinculantes, y otros que se someten a mayores controles en el ámbito de la OEA y son condenados por un tribunal que dicta sentencias obligatorias.

Finalmente debo señalar que a lo largo de su existencia, pero principalmente durante la década de los '90, la OEA tenía ciertas banderas que le sirvieron para mantener su prestigio y cohesión en la región que en el año 2005 se tradujeron en lo que se denominaron “los cuatro pilares”: a) derechos humanos, b) democracia y gobernabilidad, c) desarrollo integral, y d) seguridad multidimensional.

Quiero destacar que en la actualidad estamos en presencia de una crisis del acervo democrático de la OEA que no supo manejar de manera adecuada los intentos de golpe de Estado modernos –Venezuela (2002), Honduras (2009), Ecuador (2010) y Paraguay (2012)– lo que redundó en el fortalecimiento de otros procesos regionales de integración como Mercosur y Unasur. Por lo tanto, ante la fragilidad y la escasez de resultados de los dos últimos pilares y la pérdida de legitimidad de la OEA en materia de defensa de la democracia, el SIDH es su única “joya” que produce resultados concretos y que todavía justifica su existencia, pero que paradójicamente recibe solo una mínima parte de su presupuesto.¹

Las deudas pendientes

La OEA y el SIDH tienen numerosas asignaturas pendientes. Sin embargo, haré referencia a aquellas que considero más relevantes desde lo simbólico y lo práctico.

1. A modo de ejemplo, en 2013 el presupuesto del pilar “derechos humanos” –dentro del cual están la CIDH y la Corte IDH– correspondía al 9% del presupuesto de la OEA, monto similar al del pilar “democracia y gobernabilidad” y la mitad del recibido por el pilar “desarrollo integral”. OEA (2012). *Programa-Presupuesto aprobado por la Asamblea General*.

– El cumplimiento de las decisiones de los órganos del SIDH

Un análisis de la eficacia del SIDH en materia de ejecución de sus decisiones inevitablemente implica dividirlos en tres grandes grupos en función de qué es lo que se ordena: a) reparaciones de carácter económicas, b) justicia en el caso individual, que podría desagregarse en la obligación de investigar los hechos, identificar a sus responsables, sancionarlos y ejecutar las penas respectivas, y c) demás cuestiones vinculadas a la reparación del caso concreto, entre las que se puede mencionar las medidas de satisfacción de la víctima o el deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

En general, las indemnizaciones son las reparaciones que presentan mayor grado de cumplimiento, pese a la diversidad de casos bajo análisis, montos y, especialmente, de la diversidad de situaciones socio-económicas que presentan los países que integran el SIDH. Vale la pena advertir que las reparaciones pecuniarias en caso de grandes masacres no implican costos menores para el Estado. Luego vienen aquéllas que persiguen una reparación simbólica, medidas de prevención y formación de personal público y, en último lugar, los remedios que requieren la investigación y sanción y la exigencia de reformas legales. Asimismo, el nivel de cumplimiento es más bajo cuando las reparaciones requieren acciones conjuntas del Poder Ejecutivo y algún otro actor estatal, que cuando solo exige una acción exclusiva del primero.

El mecanismo actual de cumplimiento de decisiones de los órganos del SIDH padece de numerosas deficiencias que van desde la falta de voluntad política de los Estados de cumplir las sentencias de un tribunal al que voluntariamente se han sujetado, la poca disponibilidad de tiempo por parte de los órganos encargados de la ejecución de avocarse al seguimiento de las sentencias hasta la indeterminación, vaguedad o disparidad en el contenido de las reparaciones ordenadas por los tribunales. A ello hay que añadir la falta de acción de los órganos políticos de la OEA como garantes colectivos del SIDH.

Considero que una posible solución al problema del acatamiento consiste en que en el orden interno de los Estados se dicte la normativa necesaria para que se ejecuten las sentencias del tribunal aun contra la voluntad política del gobierno de turno. Además, deberían prever procedimientos para que en aquéllos Estados que poseen una organización federal, el Estado nacional pueda dar un rápido cumplimiento a lo resuelto por la Corte.

Por último, es necesario que la Corte IDH al momento de decidir una reparación tenga en cuenta y analice en profundidad las realidades locales, a los fines de que la medida que luego dicte tenga alguna viabilidad y no esté destinada a ser incumplida desde el mismo momento de su notificación al Estado condenado.

– El financiamiento del SIDH

Tanto la CIDH como la Corte IDH dependen económicamente de las asignaciones presupuestarias que le otorga la OEA. Un hecho que debe ser puesto en tensión es que Estados Unidos contribuye con casi el 60% de los fondos regulares de la OEA, y junto con Canadá aportan casi el 75% de los fondos totales,² pese a que entre ambas naciones contienen a menos del 40% de la población continental.

Además del Fondo Regular, la Secretaría General de la OEA obtiene Fondos Específicos de donaciones realizadas por Estados miembros, observadores y ciertas instituciones. Los principales donantes han sido históricamente Estados Unidos y Canadá, seguidos por Estados europeos o la Unión Europea. El financiamiento de los órganos del SIDH por fuera del Fondo Regular es problemático, toda vez que puede incidir en la agenda del sistema, más aún si los fondos están condicionados. Si bien es difícil de probar que los aportes externos condicionen la independencia de los/as comisionados/as o juezas/zas, al menos no quedan dudas de que al estar dirigidos para analizar un tema particular determinan la agenda del SIDH. Por otra parte, si se analiza el porcentaje del presupuesto que la OEA ha destinado a los órganos del SIDH en la última década, el número es alarmante y marca la escasa importancia que el organismo le otorga. El número varía desde un 4% a un más alentador 9%, mientras que en el sistema europeo ese porcentaje se triplica o cuadruplica.

Durante el PRF la cuestión del financiamiento del SIDH no estuvo ausente y se concluyó que se debe lograr el pleno financiamiento del SIDH a través del Fondo Regular de la OEA. Pero mientras se alcanza ese utópico compromiso, se seguirán admitiendo las

2. Asamblea General de la OEA, AG/RES. 1 (XLV-E/13), 30 de octubre de 2013.

contribuciones voluntarias, preferentemente sin fines específicos. Es decir, frases altisonantes pero ningún compromiso real para modificar la situación actual.

– La duración excesiva del trámite ante la CIDH

El sistema de denuncias ante la CIDH presenta un problema estructural: la excesiva demora en el trámite, que obedece a numerosas razones, entre las que se destacan: la judicialización indebida, la formalización innecesaria del proceso, las múltiples etapas ante la CIDH, los innumerables traslados de documentos, el escaso presupuesto que limita la posibilidad de aumentar el número de abogados/as y problemas administrativos.

Si bien durante los últimos años se han realizado diferentes reformas tanto al reglamento de la CIDH cuanto al de la Corte IDH, ellas no han resuelto los problemas que presenta el sistema de denuncias individuales. En la actualidad solo el 2% de las peticiones logra obtener una resolución de fondo.³ En términos generales, se señala que el promedio de duración del trámite ante la CIDH es de 6 años y medio. Sin embargo, debo advertir que en algunos casos solo ante la CIDH se pueden alcanzar los 10 o 12 años sin que haya siquiera una decisión de admisibilidad.

Esta situación es grave si se tiene en cuenta la realidad de nuestro continente, donde los sistemas judiciales son lentos e ineficaces y los índices de impunidad por graves violaciones de derechos constituyen en algunos casos un problema estructural. Por ende, quien acude al SIDH seguramente ya atravesó no varios años sino décadas de litigio en sede interna. Además, si el Estado denunciado ratificó la CADH y reconoció la competencia de la Corte IDH, las víctimas deben sortear también esa instancia. Si bien ante la Corte IDH el proceso dura en general menos de 2 años, el promedio de duración desde que se presenta la petición inicial ante la CIDH hasta que se dicta la sentencia del Tribunal sería de 9 años. Y a ese plazo hay que añadir lo que demore el Estado posteriormente en cumplir la sentencia.

3. Sánchez, N. y Lyons Cerón, L. (2015). El elefante en la sala. El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano. En AA.VV. *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Dejusticia, p. 247.

El PRF tuvo como resultado una mayor judicialización y formalización del procedimiento, lo cual puede resultar a la larga perjudicial para las víctimas. El SIDH debe discutir seriamente si va a pasar a ser un sistema de doble instancia jurisdiccional o si la CIDH continuará siendo un órgano político donde con alto grado de flexibilidad puede resolver situaciones de violaciones de derechos humanos a través del sistema de denuncias y soluciones amistosas, cuestiones que un tribunal no puede realizar. Porque en función de cuál de las dos opciones se elija es que deben pensarse las reglas procesales.

– La sede de la CIDH

Desde su creación la CIDH ha tenido su sede en Washington D.C., Estados Unidos de América. Existen argumentos a favor y en contra de un posible cambio del lugar donde se encuentra la CIDH. Entre los primeros, se destacan: i) se facilitarían la movilidad de las organizaciones de derechos humanos y usuarios del SIDH, al minimizar las dificultades presentes en la obtención de visas para ingresar y permanecer en los Estados Unidos; ii) se reduciría el costo del litigio en general; y iii) se superaría la crítica simbólica de que la sede de la CIDH esté radicada en un país que no es parte de la CADH.

En contra del cambio de sede también existen sólidos argumentos: i) La CIDH forma parte de la Secretaría General de la OEA, por lo que debe funcionar en la misma sede que aquélla. De realizarse un cambio de sede, debería trasladarse entonces también la Secretaría General de la OEA; ii) La CIDH no tiene base convencional exclusivamente sino que su origen se remonta a la Carta de la OEA, por lo que resulta irrelevante si Estados Unidos ratifica o no la CADH; iii) Se requeriría de una fuerte inversión para efectivizar el traslado y la puesta en funcionamiento de una nueva sede; iv) Estados Unidos es el único país del continente en el que los treinta y cinco Estados miembros de la OEA tienen representación diplomática, por lo que el traslado a otro país podría generar que los Estados no tengan una representación permanente ante la CIDH –piénsese en los más pequeños y pobres de la región–; v) Estados Unidos, principal contribuyente de la OEA se opone al cambio de sede, por lo que podría reducir sus contribuciones al SIDH si se trasladase la sede de la CIDH; y vi) Para modificar la sede es necesario reformar el Estatuto de la CIDH

No puede negarse que la elección de la ciudad donde se encuentran tanto la CIDH cuanto la Secretaría General de la OEA obedeció a una realidad que en la actualidad se ha modificado. Durante la Guerra Fría nadie hubiese cuestionado que el centro del poder en el continente estuviera en Washington. Pero si se tiene en cuenta que la enorme mayoría de las denuncias que llegan a la CIDH provienen de Estados que se ubican al sur del río Colorado, la propuesta de cambio de sede, al menos, debería problematizarse. Además, ha llegado la hora de empezar a discutir no solo dónde se encuentra la sede de la CIDH sino también la de la misma OEA, que hasta el momento se asume que debe permanecer en Estados Unidos, pero sin advertir que estamos ante una decisión política.

Palabras de cierre

El diferente grado de compromisos asumidos por los Estados junto a los problemas de financiamiento del SIDH y el lugar donde se encuentran la sede de la CIDH y de la OEA son quizás las tres mayores contradicciones que el SIDH viene arrastrando desde hace décadas y que hasta el momento no fueron resueltas.

El problema del desfinanciamiento del SIDH influye no solo en la duración excesiva del trámite de las denuncias por falta de personal. Sin financiamiento es imposible pensar en una CIDH o una Corte IDH de carácter permanente que funcione todo el año y no como en la actualidad solo durante algunos meses. Quizás ha llegado el momento en que el SIDH profundice seriamente esa discusión. Pero no puede pasarse por alto que ello implicaría mayores aportes de los Estados o una redistribución del presupuesto que la OEA destina al SIDH.

Asimismo, hay que ser conscientes que si se reduce la duración del trámite ante la CIDH se producirá un aumento considerable de los casos sometidos a la Corte IDH, por lo que la carga de trabajo, y los problemas que ello acarrea, pasarían al tribunal y deberían preverse.

Considero que el balance en general del último “Proceso de Reflexión para el Fortalecimiento del SIDH” es negativo en tanto se ha perdido una buena oportunidad para discutir los grandes cambios que éste necesita. A mi entender, la forma en que se encaró

la discusión no fue la más acertada, toda vez que puso a la CIDH a la defensiva y las ONGs de derechos humanos cerraron filas detrás suya, lo que impidió que muchas observaciones atinadas finalmente no fuesen escuchadas. Por otra parte, los Estados que impulsaron más agresivamente los cambios han quedado insatisfechos pese a que en la actualidad la virulencia ha disminuido. La más clara prueba de ello han sido las cuatro Conferencias de Estados parte de la CADH que se realizaron entre 2013 y 2014 y cómo han intentado reabrir las discusiones en la Asamblea General de la OEA celebrada en Antigua en 2013.

Si bien estoy convencido de que la OEA atraviesa una crisis que también toca a sus órganos de protección de derechos humanos, creo que la clave de la discusión no pasa por eliminar mecanismos que han demostrado su utilidad, como son la CIDH y la Corte IDH. Con más razón si se piensa que los restantes procesos de integración regional existentes tienen características diferentes, carecen aún de un acervo normativo significativo y el contexto político regional ha virado hacia una derecha neoliberal que pone en riesgo el respeto de los derechos humanos y la utilidad del MERCOSUR y la UNASUR para resolver conflictos.