

## **X. El Sistema Interamericano en el escenario actual de la región**

### **El principio de subsidiariedad en el contexto de Estados democráticos\***

En los últimos años, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) atravesó un intenso proceso de debate en torno a su rol y facultades fundamentales. Diversos Estados plantearon la necesidad de reevaluar la labor del organismo a la luz de la realidad actual del continente, marcada por una extendida estabilidad democrática. Además de las discusiones en torno a sus herramientas, se cuestionó su agenda estratégica y sus alianzas prioritarias. Este proceso decantó en la reforma del “Reglamento, prácticas y políticas institucionales”, de la Comisión, y culminó con la celebración de la 44ª Asamblea General Extraordinaria (AGE) de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuya resolución final logró mantener inalteradas sus competencias y evitó un escenario de potencial desintegración del sistema de protección regional.<sup>1</sup>

Aun cuando pueda entenderse que el llamado “proceso de fortalecimiento” de la Comisión tuvo su cierre formal en el marco de la última AGE, es claro que el proceso político de debate en torno a las competencias y facultades de la CIDH sigue vigente y no está allanado de riesgos y tensiones. En este camino, resultará crítico el papel que desempeñen los distintos actores del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH).

Un punto central del debate fue el alcance del principio de subsidiariedad de los mecanismos internacionales de protección como forma de resguardo de las decisiones soberanas de los gobiernos actuales frente al accionar de la CIDH. En este capítulo, revisitamos las interpretaciones tradicionales de ese

\* Este capítulo fue elaborado por Gabriela Kletzel, Pétalla Timo y Edurne Cárdenas, integrantes del Equipo de Trabajo Internacional del CELS, junto con Gastón Chillier, director ejecutivo.

1 Véanse Resolución OEA/Ser.P AG/RES. 1 (XLIV-E/13), rev. 1, “Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, disponible en <[scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_13/AG06212S06.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_13/AG06212S06.doc)>, y CELS, “Asamblea Extraordinaria de la OEA sobre la CIDH: La salida del consenso”, disponible en <[www.cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1606](http://www.cels.org.ar/comunicacion/?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1606)>.

principio para abordarlo desde una perspectiva que abarque no sólo su cara procedimental sino, sobre todo, su faz sustantiva.

El capítulo se divide en tres secciones. En la primera, presentamos un breve repaso del estadio actual del proceso en torno al SIDH en la OEA y frente a la nueva arquitectura institucional en derechos humanos de América Latina. Dar cuenta de los núcleos del debate sobre el funcionamiento de la CIDH, así como de los diversos foros en los que la discusión tuvo una importante presencia, permite identificar las principales amenazas que aún acechan sus competencias.

En la segunda sección, caracterizamos el contexto regional de democracias constitucionales para poner en foco una dimensión muy relevante de las discusiones, aunque hasta ahora bastante silenciada: la importancia de darle un alcance amplio al principio de subsidiariedad. Llamamos la atención sobre las consecuencias significativas de este principio frente a los argumentos que, en virtud de la preeminencia sostenida de democracias en la región, reclaman un mayor resguardo de la soberanía nacional ante la intervención externa. Para ello, identificamos obligaciones positivas fundamentales, que los Estados deben cumplir para poder presentarse, no como democracias meramente formales, sino con, al menos, aspiraciones sustantivas.

El marco político-institucional actual de la región demanda diversificar y complejizar los canales de actuación de la Comisión para responder de forma adecuada a las violaciones de los derechos humanos que tienen lugar en el hemisferio. Por ello, en la tercera sección sugerimos el desarrollo de una estrategia propositiva por parte de la CIDH, con eje en su agenda temática, sus modalidades de intervención y la construcción de una nueva base social de sustentación, que contrarreste nuevos escenarios de riesgo para su valiosa tarea de resguardo de los derechos humanos.

## **1. EL CIERRE FORMAL DE LOS DEBATES**

La resolución final de la AGE clausuró formalmente el “proceso de fortalecimiento” del SIDH, que respondió a la demanda de varios Estados de evaluar la actuación de este órgano a la luz de la actualidad del continente. En el pasado, el SIDH debió lidiar con diversas amenazas que, una y otra vez, se diluyeron por estar lideradas por Estados que no tenían el peso suficiente y porque las críticas y propuestas carecían de legitimidad para imponerse.<sup>2</sup> En

<sup>2</sup> El proceso de debate en torno a las competencias, funciones y labor de los

2011, a diferencia de episodios anteriores, surgieron intensas discusiones en las que confluyeron posiciones de distintos Estados con capacidad de influencia y tracción. Los cuestionamientos a las facultades de la CIDH por parte, principalmente, de Brasil, Ecuador, Bolivia, Nicaragua, Venezuela y Colombia<sup>3</sup> generaron el contexto para un escenario de reforma. El debate se tornó complejo por la diversidad de actores e intereses en juego, y porque aparecieron entremezcladas críticas legítimas a la labor de la Comisión con propuestas que apuntaban a limitar sus competencias.<sup>4</sup>

En el centro de las discusiones se ubicó precisamente el sentido de la protección internacional de los derechos humanos y su coexistencia –a veces conflictiva– con decisiones soberanas de Estados democráticos. Esta cuestión se evidenció en particular en el debate sobre la competencia de la CIDH para otorgar medidas cautelares. Algunos Estados llegaron a caracterizarlas como medidas de “injerencia indebida”, que afectaban directamente su soberanía, por ejemplo, para decidir sobre sus proyectos nacionales de desarrollo.<sup>5</sup> Esto condujo a que algunas naciones plantearan la necesidad de que la CIDH prio-

---

órganos del SIDH que se dio entre principios de 2011 y marzo de 2013 no fue el primero. Véase Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP), “Resultados del proceso de Reflexión sobre el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2008-2009)”, CP/CAJP-2665/08, rev. 8, corr. 3, 18 de marzo de 2009.

- 3 La posición de la Argentina no fue unívoca. Al principio de los debates, si bien no apoyó propuestas de debilitamiento de las competencias de la Comisión, no hizo los esfuerzos de búsqueda de apoyo irrestricto al SIDH que solían caracterizarla. En audiencias durante octubre de 2012, incluso presentó cuestionamientos que generaron preocupación, como el de la competencia de la CIDH para dictar medidas cautelares. Pero en presentaciones posteriores reencauzó su posición y destacó la labor de la Comisión y la necesidad de resguardar su autonomía e independencia. Terminó proponiendo un aporte voluntario de 400 000 dólares a la Comisión. Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 443.
- 4 Véase CELS, íd. Allí se describen las acciones del CELS en alianza con un grupo de organizaciones de la región para incidir en los debates y resguardar las competencias del organismo.
- 5 Brasil tuvo una dura reacción cuando la CIDH otorgó medidas cautelares para frenar la construcción de la usina hidroeléctrica de Belo Monte. Luego de decisiones que la CIDH fue adoptando –como la restricción del alcance original de estas medidas–, la posición de Brasil sobre el grado de las reformas que debían alcanzarse se fue morigerando. A diferencia de otros Estados, como Nicaragua o Ecuador, apoyó la propuesta de reforma del Reglamento, que mantiene en plena vigencia la competencia de la CIDH para dictar medidas cautelares, pero regula con mayor precisión las características y el nivel de fundamentación que debe presentar su resolución de otorgamiento. Véase CELS, ob. cit.

rizar su rol de *promoción* por sobre las acciones de *protección* y tutela individual y colectiva de derechos.<sup>6</sup>

También colaboraron para que el proceso decantase los cambios en el escenario geopolítico y la intención de algunos Estados, como Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, de despegarse de la influencia de Estados Unidos,<sup>7</sup> que veían plasmada en la agenda temática, el análisis de la situación de determinados países y los métodos de trabajo de la Comisión.

En estas discusiones tuvo un lugar central el capítulo IV del *Informe anual* de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en algunos países específicos, que por su gravedad merecen cada año la atención particular del órgano de protección regional. Venezuela impulsó los cuestionamientos sobre los fundamentos y criterios para la selección de casos a ser incluidos en el capítulo IV. Colombia, que suele ser señalado en este capítulo por las graves violaciones a los derechos humanos en el conflicto armado, también fue un gran crítico de esta labor de la CIDH.<sup>8</sup>

En paralelo, las tensiones Norte-Sur se reflejaron en las discusiones sobre la labor de las relatorías temáticas de la CIDH. Ecuador encabezó las críticas sobre la asimetría de recursos y estructura de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, frente a las demás instancias de análisis temático de las

6 Durante el proceso, algunos Estados propusieron la eliminación de las facultades de la CIDH para dictar medidas cautelares o su función de tramitar denuncias de violaciones a los derechos humanos, ya que, dada la estabilidad de los gobiernos democráticos, la CIDH no debería ocuparse de asuntos que pudieran entenderse propios de la esfera de deliberación y acción doméstica. Véase CELS, ob. cit., pp. 457-460.

7 En la inauguración de la Asamblea General de la OEA de 2012, en Cochabamba, Bolivia, el presidente de Ecuador dio un fuerte discurso en el que denunció la falta de independencia de la CIDH, por entender que se encontraba influenciada por los países hegemónicos y organizaciones de la sociedad civil que estarían al servicio de intereses extranjeros. Remarcó el financiamiento internacional como condicionante de la Comisión e hizo especial hincapié en que la sede estaba en Washington DC aun cuando Estados Unidos no ha ratificado la Convención Americana. Solicitó que se analizara la reforma del SIDH “para adecuarlo a los nuevos tiempos de la región” y exhortó a “respetar la soberanía de nuestros países”. Véase Telesur, “La OEA debe estar al nivel de los cambios en América Latina, afirma Ecuador”, disponible en <[www.telesurtv.net/articulos/2012/06/04/correa-la-oea-debe-estar-al-nivel-de-los-cambios-en-america-latina-1823.html](http://www.telesurtv.net/articulos/2012/06/04/correa-la-oea-debe-estar-al-nivel-de-los-cambios-en-america-latina-1823.html)>.

8 Durante el proceso de reforma, Colombia decidió cambiar su estrategia y procurar que la Comisión realizara una visita al país para salir del capítulo IV del *Informe anual* y ubicarse en los acápites de seguimiento a visitas *in loco*. La visita finalmente tuvo lugar entre el 3 y el 7 de diciembre de 2012. Las “Observaciones preliminares” de la CIDH están disponibles en <[www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/144A.asp](http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/144A.asp)>.

problemáticas regionales. Esta disparidad también devino en una discusión sobre las fuentes de financiamiento del SIDH y, en especial, el peso de las contribuciones voluntarias con asignación específica a temas determinados de la agenda de la Comisión.

A ello se sumó la crítica a la falta de universalidad del Sistema Interamericano con eje en el injustificable hecho de que ni Estados Unidos ni Canadá<sup>9</sup> hubiesen ratificado aún la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana o CADH).<sup>10</sup>

El proceso culminó con una reforma del “Reglamento, prácticas y políticas institucionales”,<sup>11</sup> encabezada por la propia CIDH, en el marco de su autonomía e independencia, que fue luego respaldada por los consensos alcanzados en la AGE. De esta manera, la resolución adoptada logró resguardar sus competencias no sólo para la promoción, sino también para la protección de los derechos humanos en la región.

Aun cuando pueda entenderse que la AGE representó el cierre formal del proceso, también evidenció que, al menos en su trasfondo, el debate político sigue vigente. Así lo refleja el texto de la resolución final, que concedió mandato al Consejo Permanente de la OEA para “continuar el diálogo sobre los aspectos fundamentales para el fortalecimiento del SIDH”. Estas líneas res-

9 Estados Unidos firmó la CADH en 1977, pero nunca llegó a ratificarla. La CIDH ha hecho un esfuerzo importante por acercarse a las problemáticas de derechos humanos en los Estados que aún no han ratificado la CADH (parte del Caribe, Canadá y Estados Unidos) y plasmarlos en informes temáticos, de países, opiniones consultivas, medidas cautelares e informes sobre casos individuales. Asimismo, la CIDH es el único foro, tanto en el ámbito regional como global, en el que se examinan peticiones individuales y medidas cautelares presentadas contra Estados Unidos (por ejemplo, por las personas privadas de libertad en la Base Naval de Guantánamo). En su último período de sesiones, la CIDH trató el incumplimiento de Estados Unidos de la Medida Cautelar 259/02, a favor de las personas allí detenidas. Véase el anexo al comunicado de cierre de sesiones, del período n° 149, octubre de 2013, disponible en <[www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/083A.asp](http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/083A.asp)>.

10 En su discurso ante la Asamblea General de la OEA, en Bolivia, Evo Morales destacó: “Para la refundación de la OEA es importante la universalización de la Comisión Interamericana, para supervisar la vigencia de los derechos humanos no sólo en América Latina, sino también en Estados Unidos, y si no quieren cuidar los derechos humanos en Estados Unidos, mejor que desaparezca la CIDH”. Véase “Evo exige refundar la OEA para que no esté sometida a EEUU”, disponible en <[www.la-razon.com/nacional/Evo-refundar-OEA-sometida-EEUU\\_0\\_1626437377.html](http://www.la-razon.com/nacional/Evo-refundar-OEA-sometida-EEUU_0_1626437377.html)>.

11 Véanse Resolución I/13, sobre la Reforma del reglamento, políticas y prácticas, disponible en <[www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/ResolucionI-2013esp.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/ResolucionI-2013esp.pdf)>, y Comunicado de Prensa de la OEA del 1° de agosto de 2013, “Entran en vigor las modificaciones al reglamento de la CIDH”, disponible en <[www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/057.asp](http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/057.asp)>.

pondieron a la salida conciliadora que se encontró para alcanzar un consenso multilateral frente a la posición irreductible, aunque aislada y minoritaria, de los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA). En particular, Bolivia, Ecuador y Nicaragua amenazaron con seguir la lamentable decisión de Venezuela y denunciar a la CADH<sup>12</sup> si el debate sobre las funciones y límites al trabajo de la CIDH no se mantenía en la agenda.<sup>13</sup>

Una de las características distintivas de este último proceso de reforma, que permite diferenciarlo de las discusiones anteriores sobre la labor de los órganos de protección regional, reside en la multiplicidad de foros en los que se debatió y aún se debate sobre el Sistema Interamericano. En los últimos años, al compás del declive de la OEA,<sup>14</sup> la institucionalidad regional adquirió nuevas capas, a partir del impulso y la creación de mecanismos subregionales que cuentan con espacios de decisión política con actual o potencial impacto en derechos humanos. Estas instancias cobraron especial visibilidad y relevancia en el marco de los debates recientes sobre la CIDH.

#### 1.1. LA DIVERSIFICACIÓN DE LOS FOROS DE DISCUSIÓN

Dar cuenta del panorama completo del último proceso demanda considerar las discusiones sobre el rol y devenir de la CIDH que se suscitaron en las instancias subregionales. Merecen especial atención tanto las iniciativas en el ámbito de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) para la creación de un nuevo mecanismo con mandato en derechos humanos, como el análisis de la labor y las discusiones que se dieron sobre el SIDH en el marco de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur (RAADH). Aun cuando parecería tratarse de convocatorias ad hoc para lograr resultados que no era posible consensuar en la OEA, deben mencionarse los ejes de trabajo de las llamadas “Conferencias de Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

Fue así como, en 2011, empezaron a tener lugar algunas discusiones sobre la posible creación de un mecanismo interestatal en el marco de la Unasur, que pudiera lidiar con las problemáticas de derechos humanos en la región,

12 El 6 de septiembre de 2012, la República Bolivariana de Venezuela explicitó sus razones para la denuncia de la CADH, en un documento dirigido al secretario general de la OEA.

13 Finalmente, la Argentina jugó un papel clave al presentar un texto alternativo que permitió acercar posiciones y lograr una salida de consenso.

14 Existe una contradicción entre el SIDH, en tanto sistema efectivo y prestigioso, y la organización de la que forma parte, cuyo nivel de descrédito e ineficacia se mantiene elevado. Véase CELS, ob. cit., capítulo VI.

incluso con la posibilidad de recibir y tramitar denuncias de violaciones de derechos humanos.<sup>15</sup> Diversos Estados y organizaciones sociales vieron esta propuesta con gran preocupación al entender que se impulsaba un reemplazo directo del SIDH, o al menos indirecto, por vía de la deslegitimación. Parecía que se intentaba reemplazar un mecanismo integrado por expertos independientes que evalúa casos remitidos por víctimas de violaciones de derechos humanos por otro sistema con un enfoque distinto e integrado únicamente por representantes estatales.

En las reuniones de estudio de la propuesta prevaleció la idea de “evitar la duplicación de desarrollos normativos y de órganos de protección, supervisión o coordinación ya existentes a nivel universal o regional”.<sup>16</sup> Se concluyó que un sistema de la Unasur útil para el tratamiento de los derechos humanos debería, sobre todo, apuntar a aprovechar al máximo las potencialidades de un órgano de concertación política entre gobiernos, antes que reemplazar instancias con décadas de trabajo para la promoción y protección de los derechos humanos en la región. Así, se dispuso sugerir la constitución de un “Grupo de Alto Nivel de Cooperación y Coordinación en Derechos Humanos de Unasur”,<sup>17</sup> que fue finalmente aprobado por las y los jefes de Estado en la reunión del bloque de Paramaribo, a fines de agosto de 2013.

15 Esta iniciativa estuvo tan directamente vinculada a los debates que, al mismo tiempo, se estaban dando respecto al SIDH que la propuesta original de Ecuador enfatizó en sus fundamentos: “Los organismos dedicados a vigilar el cumplimiento de los derechos humanos en América han dejado de lado el que debería ser su objetivo principal, como lo es la promoción y el desarrollo de mecanismos que ayuden al desarrollo social, pero sobre todo humano de nuestros pueblos. Estos organismos actualmente tienen como actividad prioritaria la recepción de peticiones, análisis de casos y juzgamiento de los mismos, pero la realidad y necesidad de nuestros pueblos va mucho más allá de conocer un informe anual con recomendaciones a los Estados, que pueden o no ser cumplidas. La creación de un espacio enfocado a la protección, desarrollo y, sobre todo, la práctica de derechos humanos a nivel de Unasur, resulta imperativo en este momento”. Véase “Propuesta para la creación de una Coordinación Sudamericana de Derechos Humanos”, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador.

16 Acta de la Iª Reunión del GT para estudiar una Propuesta para el Tratamiento y Promoción de los Derechos Humanos en Unasur, párr. 3.

17 “Esta instancia estaría encargada de coordinar la cooperación entre los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones de promoción, protección, garantía, respeto y desarrollo de los derechos humanos a través de estrategias y acciones conjuntas para fortalecer sus políticas públicas, de acuerdo con sus realidades”. Acta de la IIª Reunión del GT para estudiar una Propuesta para el Tratamiento y Promoción de los Derechos Humanos en Unasur, 17 y 18 de enero de 2013.

De este modo, se evitó el riesgo de sustitución del SIDH, pero sólo con el tiempo podrán evaluarse los efectos de este espacio de coordinación intergubernamental.<sup>18</sup> Las organizaciones sociales de la región tienen un rol que cumplir en el impulso de una agenda estratégica que canalice su potencial y despeje los temores sobre el reemplazo o duplicación de mecanismos de derechos humanos. El desafío reside en identificar y desarrollar formas posibles de complementariedad entre el SIDH y otros mecanismos subregionales con mandato en derechos humanos, como la RAADH.

La RAADH permite un intercambio abierto entre las principales autoridades políticas en materia de derechos humanos en el Mercosur, con potencialidad para articular políticas públicas en el ámbito doméstico, así como decisiones de política exterior en derechos humanos. A pesar de que ya se han sucedido veinticuatro sesiones ordinarias y, por lo menos, cinco extraordinarias, la labor ha enfrentado diversos obstáculos de carácter burocrático e institucional, que han impedido que la Red se convierta en un órgano activo de coordinación de políticas con impacto efectivo y directo. Estas limitaciones se explican, entre otras razones, por la falta de una adecuada priorización del espacio por parte de los Estados y la consecuente ausencia de planificación estratégica de su agenda, lo que ha redundado en que, hasta hace poco, sus principales decisiones fueran, en su gran mayoría, meras reiteraciones de declaraciones adoptadas en los encuentros de jefes de Estado.

La intensa labor del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH)<sup>19</sup> ha permitido resolver algunas de estas dificultades, con la discusión y adopción de diversas iniciativas relevantes.<sup>20</sup> Si bien resta mucho por refinar y ajustar en la agenda de trabajo de la RAADH, es claro que se ha constituido en un ámbito de peso en las discusiones en torno al SIDH, y

18 En su primer año, la presidencia del GT quedó en manos de Perú, que no realizó ninguna convocatoria en su marco. Luego del ímpetu alrededor de su creación, aún no fue puesto en marcha. Surgen así dudas sobre la relevancia del espacio.

19 El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) es un organismo regional creado en 2009, con sede permanente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tiene como funciones principales la cooperación técnica, la investigación, la capacitación y el apoyo a la coordinación de políticas regionales en derechos humanos.

20 Entre ellas, la solicitud de una opinión consultiva a la Corte IDH sobre niñez migrante, la gestión de una Guía de Archivos sobre Coordinaciones Represivas del Cono Sur, y decisiones de coordinación en política exterior sobre posiciones ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que han incluido, por ejemplo, el impulso conjunto de una relatoría especial sobre derechos de los adultos mayores.

ha entrado en diálogo con los debates que se sucedían en las Conferencias de Estados parte de la Convención Americana.

A fines de 2012, los debates sobre la CIDH comenzaron a tener lugar en la agenda de la RAADH. En la IV Reunión Extraordinaria de Brasilia, al discutir las competencias de los órganos de protección regional, la delegación uruguaya propuso la adopción de una declaración de respaldo al SIDH.<sup>21</sup> Las altas autoridades de Brasil y la Argentina no estaban presentes y habían delegado la representación en funcionarios de menor rango. Venezuela, que acababa de incorporarse como miembro permanente del bloque,<sup>22</sup> había enviado a un funcionario que no tenía autoridad para tomar decisiones. Frente a la imposibilidad de profundizar una discusión política que condujera a un posicionamiento regional, se acordó que Uruguay convocaría a una reunión especial para discutir la posición del órgano del Mercosur antes de la Asamblea General.<sup>23</sup> El 14 de marzo de 2013, se realizó la V Reunión Extraordinaria de la RAADH, con la actualidad de la CIDH como tema excluyente de la agenda. Para ese entonces ya era pública la “Declaración de Guayaquil”, resultado de la I Conferencia de Estados Parte de la Convención, realizada a partir de la convocatoria de Ecuador.<sup>24</sup> De este modo, quedaron entrecruzadas las iniciativas de Guayaquil y las decisiones de la sesión extraordinaria de la RAADH.

La propuesta de Ecuador, de llevar adelante una conferencia reservada únicamente a los Estados parte de la Convención, procuró concentrar los debates sobre el SIDH sólo entre aquellos que entendía debían considerarse sus legítimos actores, en tanto mantenían una plena relación con los órganos del SIDH por su efectiva ratificación del tratado marco del sistema. De este modo, la

21 El borrador de declaración, elaborado con apoyo de la sociedad civil presente, destacaba los principios de autonomía e independencia de los órganos del Sistema, valoraba los impactos concretos de la CIDH y de la Corte IDH, tanto en tiempos de dictadura como en democracia, y destacaba la complementariedad entre espacios como la RAADH y la labor de los órganos regionales de protección de los derechos humanos. Véase Anexo VIII, Acta IV, Reunión Extraordinaria de la RAADH, Brasilia, noviembre de 2012.

22 Venezuela se incorporó como miembro permanente del Mercosur a mediados de 2012. Una semana después, denunció a la Convención Americana sin consultarlo con los demás miembros de la organización subregional. A pesar de su nuevo estatus como miembro permanente del bloque, no se generaron gestiones políticas de peso para revertir una decisión que debilita el esquema de protección con el que cuentan las personas bajo la jurisdicción de ese país.

23 Véase Acta de la IV Reunión Extraordinaria de la RAADH, Brasilia, noviembre de 2012.

24 La I Conferencia de Estados Parte de la CADH se realizó el 11 de marzo de 2013.

convocatoria pretendió excluir de las discusiones a Estados Unidos y Canadá. Los temas que se trataron, primero en la reunión de Guayaquil y luego en Montevideo, fueron el supuesto desbalance entre las labores de protección y promoción de los derechos humanos a cargo de la CIDH, las fuentes de financiamiento del sistema, la tarea de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y la posible reubicación de la sede de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH.

Si bien se temió la eventual afectación de competencias básicas de la Comisión porque estas discusiones se impulsaban fuera del ámbito del Consejo Permanente de la OEA, sus resultados no confirmaron ese escenario. La Declaración de Guayaquil, luego retomada por la V RAADH Extraordinaria, alcanzó un consenso intermedio. Por ejemplo, en lugar de adoptar una decisión que pudiera debilitar el trabajo de la única Relatoría Especial, se optó por destacar la necesidad de que todas las relatorías contaran con los recursos necesarios para cumplir cabalmente con su labor. Una vez que aquella Declaración fue considerada por el Mercosur, se generó un escenario de oportunidad, aún inexplorado, por el que se incorporó la “superación de las dificultades que existen en relación con la implementación de decisiones e incorporación progresiva de estándares de los órganos del SIDH” como tema prioritario de acción de la RAADH.<sup>25</sup>

A estas instancias inmediatamente anteriores a la AGE de la OEA, deben sumarse otros momentos de debate posteriores a marzo de 2013, en los que los intentos de reforma del Sistema se mantuvieron en agenda. En mayo de 2013, Bolivia convocó a la II Conferencia de Estados Parte de la CADH. Allí, la agenda estuvo nuevamente signada por las discusiones sobre la universalidad del SIDH, con la paradójica falta de toda gestión en torno a la situación de Venezuela, que estaba aún en condiciones de retractarse de su decisión de denunciar a la Convención Americana.<sup>26</sup> Los otros dos ejes de trabajo fueron la reubicación de la sede y las fuentes de financiamiento de la Comisión. Estos temas volvieron a tratarse en las dos sesiones posteriores de la RAADH, realizadas en junio y noviembre de 2013, ya sin grandes anuncios.

25 Véase Acta de la V RAADH Extraordinaria, realizada en Montevideo, el 14 de marzo de 2013.

26 Conforme el art. 78.1. de la CADH, la denuncia de Venezuela y su retiro del ámbito de jurisdicción de la Corte IDH se aplican desde el 10 de septiembre de 2013. Su denuncia no impide la jurisdicción de la CIDH, así como la competencia de la Corte IDH sobre casos de violaciones que tuvieron lugar antes de su entrada en efecto. Véase Comunicado de Prensa de la OEA, del 10 de septiembre de 2013: “CIDH manifiesta su profunda preocupación por efecto de la denuncia de la Convención Americana por parte de Venezuela”, disponible en <[www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/064.asp](http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/064.asp)>.

El traslado de la sede se debatió en la IIIª Conferencia de Estados parte, en Montevideo, en enero de 2014. Allí se analizó un informe preparado por el grupo de trabajo “Desafíos presupuestarios, reglamentarios y funcionales para el cambio de sede de la CIDH”, conformado por Uruguay y Ecuador en la II Conferencia, en Cochabamba. Las deliberaciones previas indicaban que podría concluirse con alguna decisión. Sin embargo, la propuesta presentó debilidades en los dos ejes que se utilizaron para sostener la viabilidad del cambio de sede: el escenario jurídico<sup>27</sup> y el presupuestario,<sup>28</sup> por lo que no existieron los consensos necesarios para lograr avances concretos.

Se adoptó, en cambio, la Declaración de Montevideo, que en este punto<sup>29</sup> decidió: continuar el debate sobre el cambio de sede y profundizar el documento del grupo de trabajo en sus aspectos jurídicos, políticos, presupuesta-

27 En el informe se señala que la sede de la CIDH no está definida en la Convención, sino en el art. 16 del Estatuto de la CIDH: para trasladar la sede, la Asamblea General de la ONU debería modificar ese instrumento. Ahora bien, una interpretación comprensiva y armoniosa de los textos de la CADH, del Reglamento y el Estatuto, demuestra que puede realizarse una reforma del Estatuto tras la iniciativa de la CIDH, como requisito previo para ser debatida y decidida por los Estados miembros en la Asamblea General de la OEA. Véanse el art. 39 de la CADH, el art. 22 del Estatuto de la CIDH y el documento “Los límites jurídicos a las reformas al Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)”.

28 El informe preparado por el GT no es preciso sobre el presupuesto presentado y dificulta el proceso de deliberación sobre el cambio de sede.

29 En otros temas, se decidió: a) Universalización: encomendar a la Secretaría General de la OEA la realización de un estudio que analice los impedimentos jurídicos de los Estados no parte de la Convención para su incorporación al Sistema Interamericano y plantear posibles soluciones prácticas. Readequar la integración de la Comisión Especial de Ministros de Relaciones Exteriores para acercarse a los Estados que no son parte de la Convención Americana y lograr su adhesión al Pacto de San José de Costa Rica. La Comisión será coordinada por Uruguay hasta la celebración de la IV Conferencia de Estados parte; debe proponer acciones para lograr la universalización del sistema. También se decidió ampliar la consulta a los restantes Estados miembros no parte del Sistema Interamericano y a la sociedad civil organizada, tal como fue previsto en la Declaración de Guayaquil. b) Relatorías: conformar un GT de composición abierta que identifique y recomiende una nueva institucionalidad para el actual esquema de Relatorías de la CIDH. c) Reglamento de la Conferencia: postergar el tratamiento del punto referido al Reglamento de la Conferencia de Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, hasta la próxima Conferencia. d) Vínculo con otros espacios regionales: recomendar a los Estados parte, miembros de la Unasur, a presentar un informe de los avances alcanzados en las Conferencias de Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, durante la próxima reunión de jefas y jefes de Estado de la Unasur y otras reuniones de jefes de Estado. Cf. III Conferencia de Estados parte de la CADH, Declaración de Montevideo, 22 de enero de 2014.

rios, reglamentarios y funcionales, y analizar las mejores alternativas para, en consonancia con el marco normativo existente, dimensionar las consecuencias y los requisitos de un eventual cambio de sede; invitar a los Estados a ofrecerse a hospedar permanentemente a la CIDH, e invitar a la CIDH a celebrar sus períodos de sesiones en los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El tema volvió a tratarse en la IV Conferencia de Estados parte, en Haití,<sup>30</sup> que se realizó casi en paralelo a una reunión de la Unasur y apenas unos días antes de la última Asamblea General de la OEA, en Paraguay.<sup>31</sup> La declaración final de esta conferencia incluyó diversas disposiciones, que luego no pudieron sostenerse en el espacio que hubiera permitido materializarlas: la Asamblea General de Asunción. Así, por ejemplo, la Declaración instaba a la Asamblea General a determinar que la CIDH sesionara por fuera de su sede, y promovía la creación de un fondo único para la recepción de contribuciones extrapresupuestarias, asignadas de acuerdo con un programa de trabajo previamente aprobado por los Estados.

Diversas organizaciones sociales de la región se pronunciaron en contra de los términos de esta Declaración.<sup>32</sup> Varios de los Estados que habían aceptado la Declaración de Haití rechazaron su lenguaje a la hora de negociar un texto para la OEA. Brasil, Perú y la Argentina arbitraron los consensos para alcanzar una resolución que no hiciera peligrar las competencias ni las capacidades de decisión de la Comisión Interamericana.

El relato de los vaivenes de los últimos años muestra que algunas críticas y propuestas procuraron el debilitamiento de competencias fundamentales de la Comisión Interamericana, antes que un fortalecimiento constructivo.<sup>33</sup> Es necesario hacer frente a la cuestión de fondo que impulsó el debate y que aún no ha sido saldada: el rol que los órganos del sistema regional de derechos humanos deben cumplir a la luz del contexto actual del continente.

Dada la complejidad de esta discusión, es lógico pensar que el devenir de los mecanismos de protección regional seguirá mereciendo sucesivas reflexiones.<sup>34</sup> Por ello, en las páginas que siguen abordamos el momento específico

30 La IV Conferencia de Estados parte se realizó el 26 y 27 de mayo de 2014.

31 La Asamblea General se llevó a cabo entre el 3 y el 5 de junio de 2014, en Asunción, Paraguay.

32 Véase Declaración de la Coalición Internacional de Organizaciones de los Derechos Humanos en las Américas, en ocasión de la Asamblea General de Paraguay. El CELS suscribió esta declaración, al mismo tiempo que realizó diversas gestiones con la Cancillería argentina para incidir en su posición sobre el SIDH de cara a la Asamblea General en Paraguay.

33 Véanse notas 5 a 11.

34 Los movimientos de ajuste institucional son parte del funcionamiento de

que atraviesa la región y, en particular, América Latina. Se destaca una cara hasta ahora menos visible del llamado “principio de subsidiariedad” de la protección internacional de los derechos humanos: su pilar sustantivo.

## 2. LA ERA DE LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

Durante la segunda mitad del siglo XX, la región padeció el impacto de conflictos armados y dictaduras cívico-militares que alteraron los órdenes constitucionales y se sostuvieron mediante graves violaciones a los derechos humanos. La gradual incorporación de diversos Estados a los instrumentos base y marco del Sistema Interamericano encontró fundamento en la necesidad de proporcionar protección contra esos ataques y amenazas.<sup>35</sup> Gran parte de los países de América Latina ratificaron instrumentos de derechos humanos y se incorporaron al SIDH en el período de transición a las democracias, con objetivos y motivaciones distintas, pero en muchos casos como “una suerte de antídoto para aventar el riesgo de regresiones autoritarias”.<sup>36</sup> Procesos similares también se verificaron en otras regiones.<sup>37</sup>

---

todos los mecanismos internacionales de protección. Tanto el Sistema Europeo de Derechos Humanos (SEDH) como el de protección de la ONU atravesaron momentos de reforma. Véanse K. Altiparmak, “The European System for the Protection of Human Rights in Crisis: the End of the Road?”, *Journal of European Criminal Law*, vol. 3, Issue 4, 2009, y L. Cafilisch, “The Reform of the European Court of Human Rights: Protocol n° 14 and Beyond”, *Human Rights Law Review*, vol. 6, 2006. En 2006, el Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH) adoptó la Resolución 60/251 de la Asamblea General de la ONU, que estableció el actual Consejo de Derechos Humanos en sustitución de la antigua Comisión de Derechos Humanos. A pesar de esa reforma, persisten críticas a su arquitectura institucional. Véanse F. Hampson, “An Overview of the Reform of the UN Human Rights Machinery”, *Human Rights Law Review*, vol. 7, Oxford University Press, 2007, y M. Bassiouni y W. Schabas (eds.), *New Challenges for the UN Human Rights Machinery: What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*, Amberes, Intersentia, 2011.

35 Jorge Taiana, “The Legacy and Current Challenges of the Inter-American Commission on Human Rights”, *Human Rights Brief*, 20, n° 2, 2013, pp. 42-45, disponible en <digitalcommons.wcl.american.edu/hrbrief/vol20/iss2/8>.

36 V. Abramovich, “Autonomía y subsidiariedad: El Sistema Interamericano de Derechos Humanos frente a los sistemas de justicia nacionales”, en César Rodríguez Garavito (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, p. 217.

37 Las reflexiones sobre los motivos de los Estados para incorporarse a un sistema de protección regional de derechos humanos coinciden con las que motivaron a los Estados de Europa a incorporarse a su propio sistema

Los órganos del SIDH supieron, entonces, hacerse cargo de los importantes desafíos que la época les demandó. La Comisión tuvo un rol fundamental en la visibilización de las denuncias de crímenes de lesa humanidad y el fortalecimiento de la tarea de los organismos de derechos humanos, que por aquellos años luchaban casi en soledad. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a lo largo del tiempo, generó y consolidó estándares en materia de memoria, verdad y justicia que luego proveyeron fundamento jurídico a la actuación de los tribunales nacionales en el derribo de la impunidad, como ocurrió en Perú, Chile y la Argentina.<sup>38</sup>

Como sugiere Jorge Taiana, tras la era de las dictaduras latinoamericanas, es posible caracterizar tres períodos distintos. En el primero, entre los años ochenta y noventa, se identifican democracias de tipo moderado, con tendencias liberales, en particular en materia económica, signadas por los mandatos del Consenso de Washington. Un segundo período en la década siguiente, con momentos de fuertes crisis institucionales y económicas.<sup>39</sup> Se inauguró así un tercer momento, caracterizado por fuertes liderazgos políticos y una recuperación económica extendida. En varios de los países latinoamericanos, por lo menos en la última década, el poder pasó a manos de gobiernos populares de izquierda o de centroizquierda, lo que generó una nueva configuración geopolítica. Es en este contexto que surgieron la Unasur y la Comunidad de Estados Latinos Americanos y Caribeños (CELAC), y se observa la revalorización de los pilares del Mercosur.<sup>40</sup>

Un paneo sobre el continente permite reconocer un período marcado por una extendida estabilidad en los regímenes democráticos. Desde ya, no pueden negarse los golpes de Estado en Venezuela (2002)<sup>41</sup> o en Honduras (2009),<sup>42</sup> la invasión en Haití (2004), ni olvidarse las amenazas ciertas a la ins-

---

regional frente a las amenazas de retorno de los totalitarismos en los países europeos. Véase Andrew Moravcsik, "The Origins of International Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe", *International Organizations*, vol. 54, 2000, p. 217.

38 Véase CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, capítulo VI, ob. cit.

39 Véase R. Diamint y L. Tedesco (coords.), *Democratizar a los políticos. Un estudio sobre líderes latinoamericanos*, Madrid, Catarata, 2013.

40 Presentación de Jorge Taiana, Primer Foro de Desarrollo "Desafíos y nuevas alternativas en el espacio global", Universidad Nacional de San Martín, 29 de octubre de 2013.

41 En 2002, el presidente Hugo Chávez Frías sufrió un intento de golpe de Estado encabezado por altos mandos militares.

42 El 28 de junio de 2009 se produjo en Honduras el derrocamiento del presidente electo y la ruptura del orden democrático y constitucional. Véase "Honduras: derechos humanos y golpe de Estado", informe de la CIDH tras su visita luego del golpe, disponible en <[www.cidh.org/countryrep/Honduras09sp/Cap.1.htm#\\_ftn1](http://www.cidh.org/countryrep/Honduras09sp/Cap.1.htm#_ftn1)>. A partir de entonces, la CIDH ha incluido

titucionalidad democrática en los casos de Bolivia (2008)<sup>43</sup> y Ecuador (2010),<sup>44</sup> o el reciente quiebre institucional en Paraguay (2012).<sup>45</sup> Aun así, en comparación con otros momentos históricos, las democracias han ganado terreno en América Latina. El caso de la Argentina es emblemático, con más de treinta años de democracia ininterrumpida.

La región atraviesa lo que puede considerarse un período de consolidación democrática. Existen elecciones libres, se fortalecieron institucionalmente los sistemas y garantías electorales, los marcos jurídicos se han modernizado y se observa una reducción notoria de prácticas de violencia política. En este escenario, las características que en otras décadas definieron la interacción entre los Estados latinoamericanos y el SIDH, y en particular con la CIDH, han cambiado en forma notable. Si al momento de su creación y durante varias décadas la Comisión confrontó con regímenes autoritarios o Estados en proceso de transición, ahora sus principales interlocutores son democracias cuando menos formalmente consolidadas.<sup>46</sup>

En algunos Estados, estos elementos confluyeron en una renovada percepción sobre las formas de interacción y relación entre los órganos del SIDH y sus gobiernos soberanos. De este modo, el estadio actual de las democracias en la región implica nuevos desafíos para el SIDH y, en particular, para la Comisión, a la que se le exige adaptar sus métodos de trabajo e intervención a las nuevas lógicas de una región que está lejos de aquella de los regímenes dictatoriales o los conflictos armados extendidos.

---

sucesivamente el análisis de la situación de Honduras en el capítulo IV de su *Informe anual*, en el que evalúa los contextos de violaciones de derechos humanos que merecen especial atención.

43 Véase “Declaración de organizaciones de derechos humanos de la región por la situación en Bolivia”, disponible en <[www.cels.org.ar/documentos/?info=detallesDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1045](http://www.cels.org.ar/documentos/?info=detallesDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1045)>.

44 Véase “El CELS condena el intento de golpe de Estado en Ecuador y reconoce la reacción oportuna de la comunidad internacional”, disponible en <[www.cels.org.ar/documentos/?info=detallesDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1319](http://www.cels.org.ar/documentos/?info=detallesDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1319)>.

45 En junio de 2012 fue destituido el presidente electo en funciones de Paraguay, Fernando Lugo, a través de un juicio político expedito, cuestionado en su validez y legitimidad. Véase CELS, ob. cit., cap. VI y Debates I.

46 Se puede comparar con el proceso de adaptación del SEDH tras la ampliación de los miembros del Consejo de Europa, a partir de la incorporación de varios países del Este europeo. Los diferentes niveles de consolidación democrática entre estos países complejizan el rol del SEDH frente a las situaciones de derechos humanos en cada uno de esos países.

## 2.1. LA AGENDA ACTUAL DE DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Una adecuada caracterización del momento que atraviesa la región demanda diferenciar las etapas de *transición*<sup>47</sup> y *consolidación* democrática, así como las nociones de democracia *formal* o *procedimental* y *sustantiva*. El concepto más clásico de afianzamiento democrático se vincula con la concepción puramente formal que identifica como condiciones de su consolidación que ninguno de los principales actores políticos (partidos, fuerzas e instituciones) considere que existe alternativa alguna a los procedimientos democráticos, y que ninguna institución o grupo político entienda que tiene derecho a vetar la acción de quienes gobiernan a partir del voto popular. Ello se sostiene a pesar de que persistan minorías dispuestas a desafiar y cuestionar la legitimidad de estos gobiernos por medios no democráticos.<sup>48</sup>

La noción de consolidación democrática también puede aplicarse para resaltar las condiciones de una democracia sustantiva, en la que se procura trascender los aspectos meramente formales. Una democracia robusta supera los requerimientos electorales y se arraiga en el reconocimiento, salvaguarda y protección de los derechos humanos, al asegurar no sólo una esfera de libertades sino también, y por sobre todo, una fuerte dosis de igualdad real.<sup>49</sup>

Aun cuando en su dimensión formal la región parezca haber ya superado la llamada transición democrática y existen avances que se plasman en el reconocimiento de derechos y libertades, así como en el mejoramiento de indicadores socioeconómicos, persisten importantes condiciones de desigualdad y exclusión social.<sup>50</sup> Por ello, al catálogo de violaciones signadas por su sistematicidad y masividad se le han sumado otras categorías, distintas en sus causas y condiciones de posibilidad. De este modo, se han incorporado nuevas problemáticas a los ejes tradicionales de la agenda de defensa y protección de los derechos humanos.

47 Véase G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

48 J. Linz, "Transiciones a la democracia", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 51, p. 27.

49 M. Carbonell, *Derechos fundamentales y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2013.

50 Según datos de la Cepal, nuestra región presenta un crecimiento sostenido, que se ha traducido en la disminución de la pobreza desde 2002 en 15,7%, y de la indigencia, en 8%. Sin perjuicio de estos datos, aún enfrenta persistentes niveles de desigualdad, informalidad laboral y desigual acceso a la infraestructura, los bienes públicos y los servicios. Véase *Panorama social 2013*, disponible en <[www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/51769/P51769.xml&base=/tpl/top-bottom.xsl](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/51769/P51769.xml&base=/tpl/top-bottom.xsl)>.

Los desafíos en materia de derechos humanos siguen siendo muchos, pero se han diversificado. A modo de ejemplo, las desapariciones forzadas que tienen lugar en México dan cuenta de que en algunos lugares y momentos persisten las violaciones masivas y sistemáticas.<sup>51</sup> A su vez, países como Guatemala o Uruguay aún enfrentan graves escollos para avanzar en los procesos denominados “de justicia transicional”.<sup>52</sup> Es aun factible identificar escenarios de discriminación estructural en el acceso a derechos, incluso por nacionalidad, como demuestran las realidades de la República Dominicana<sup>53</sup> o las afrentas permanentes a los derechos de las personas migrantes en virtud de las políticas de Estados Unidos,<sup>54</sup> entre muchos otros ejemplos posibles. Este panorama debe completarse con numerosos problemas derivados de la desigualdad y la exclusión social, que obedecen a arraigadas brechas sociales y a la exclusión de vastos sectores de la población de sus sistemas políticos y de los beneficios del desarrollo económico y social. Se imponen límites estructurales al ejercicio de derechos sociales, políticos, culturales y civiles, pero, esta vez, en manos de gobiernos democráticos.<sup>55</sup>

La vulneración de derechos no es perpetrada por Estados organizados para la violación sistemática de derechos. Sus actores principales y, por sobre todo, sus marcos de legitimidad, sustentados en el mandato de la elección popular,

51 En octubre de 2013, durante el 149° período de sesiones de la CIDH, se realizó una audiencia sobre la desaparición de personas en México. Según el registro de la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de ese país, durante el período 2006-2012 desaparecieron 26 121 personas. Véase el Anexo al Comunicado de cierre de sesiones, disponible en <[www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/083A.asp](http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/083A.asp)>.

52 Véanse CELS, “Uruguay: Organismos de la región rechazan el fallo de la Corte que anula los juicios a los represores”, disponible en <[cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1597](http://cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1597)>, y CELS, “Funcionarios judiciales latinoamericanos observarán el juicio a Ríos Montt”, disponible en <[cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1612](http://cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1612)>.

53 Del 2 al 5 de diciembre de 2013, la CIDH condujo una visita *in loco* a la República Dominicana. Véanse las “Observaciones preliminares de la visita”, en <[www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/097A.asp](http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/097A.asp)>; y CELS, “Organizaciones defensoras de los derechos de los migrantes presentaron un *amicus* por las expulsiones de haitianos en República Dominicana”, disponible en <[cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1700](http://cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1700)>.

54 Véase CIDH, “Informe sobre inmigración en Estados Unidos: detenciones y debido proceso”, 2011, disponible en <[cidh.org/pdf%20files/InformeSobreMigracionesEnEEUU-Detenciones-y-DebidoProceso.pdf](http://cidh.org/pdf%20files/InformeSobreMigracionesEnEEUU-Detenciones-y-DebidoProceso.pdf)>.

55 V. Abramovich, “De las violaciones masivas a los patrones estructurales: Nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Revista Sur*, n° 11, 2009.

resultan por naturaleza distintos de aquellos de los gobiernos autoritarios del pasado, que fueron capaces de estructurar regímenes de terrorismo de Estado. Pero no por ello dejan de ser responsables de violaciones de derechos fundamentales que, si no pudieron prevenirse, merecen siquiera adecuada reparación.

El advenimiento de las democracias en la región no ha implicado la capacidad estatal de revertir e impedir prácticas arbitrarias de sus propios agentes, cuya reiteración y sostenimiento de las condiciones de posibilidad pueden llegar a configurar patrones estructurales de violación de derechos. Como consecuencia del precario funcionamiento de los sistemas judiciales, tampoco se han logrado asegurar mecanismos efectivos para responsabilizar y sancionar a estos actores del engranaje institucional. En este esquema, las principales víctimas suelen ser aquellas personas que pertenecen a los sectores sociales en condiciones estructurales de desigualdad y exclusión.

Esta descripción se verifica en algunos de los temas que hoy ocupan la atención del SIDH, tales como:

la violencia policial marcada por el sesgo social o racial; el hacinamiento y la tortura en los sistemas carcelarios, cuyas víctimas habituales son los jóvenes de sectores populares; las prácticas generalizadas de violencia doméstica contra las mujeres, toleradas por las autoridades estatales; la privación de la tierra y de la participación política de los pueblos y comunidades indígenas; la discriminación de la población afrodescendiente en el acceso a la educación y a la justicia; el abuso de las burocracias contra los inmigrantes en situación irregular.<sup>56</sup>

Frente a estas problemáticas, la Comisión y la Corte IDH han procurado examinar no sólo casos o conflictos aislados, sino también los contextos sociales e institucionales en los que se producen. Si en el período de dictaduras y el terrorismo de Estado los órganos del Sistema Interamericano habían monitoreado la situación de determinadas víctimas, la ejecución y la desaparición de personas en el contexto de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, hoy procura extender el alcance de su mirada, sobre la base del principio de igualdad, para enmarcar hechos particulares en patrones estructurales de discriminación y violencia contra grupos o sectores sociales determinados.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> *Ibíd.*, p. 17.

<sup>57</sup> *Ibíd.*, pp. 18-19.

La agenda de derechos humanos que aquí se describe someramente ha sido visibilizada en gran parte gracias a la acción del Sistema Interamericano. Una revisión en perspectiva histórica de la jurisprudencia del SIDH da cuenta de que su labor ha evolucionado y se ha vuelto más compleja, al poner paulatinamente el acento en los problemas estructurales, las políticas públicas y las soluciones de alcance general disponibles en el ámbito nacional.<sup>58</sup>

La garantía básica de los derechos en situaciones de desigualdad estructural marca una de las claras prioridades y el sentido político del SIDH en esta etapa, en la que persisten amplias brechas sociales y fuertes debilidades institucionales. Es así evidente que la realidad del continente aún exige una importante tarea por parte de los órganos de derechos humanos del sistema regional de protección:

Las críticas a la intervención del SIDH en estas nuevas agendas no sólo reflejan una mirada acotada sobre el proceso de internacionalización de los sistemas jurídicos locales sino también las limitaciones y carencias de las políticas públicas de muchos gobiernos latinoamericanos, que han sido enérgicos y ejemplares en relación con el legado de las dictaduras, pero que no alcanzan a relacionar otro tipo de problemas urgentes, como la violencia carcelaria y la desigualdad social, con las políticas de derechos humanos.<sup>59</sup>

Pero no sólo los tipos y clases de vulneraciones que en la actualidad tienen lugar en la región dan cuenta del importante papel que merecen los organismos regionales de protección para la vigencia efectiva de los derechos de los pueblos del continente. Estas dinámicas y características exigen revisar la concepción tradicional del llamado “principio de subsidiariedad de la protección internacional”, para poner en el centro de la escena las obligaciones cualificadas de todo Estado y, en consecuencia, gobierno que pretenda alcanzar formas robustas de democracia.

Si por fin se trata de avanzar hacia democracias sustantivas, es indispensable complejizar el rol que la Comisión Interamericana puede desempeñar tanto en el tratamiento de casos individuales y colectivos cuando las condiciones procedimentales lo permitan, como en el establecimiento de una agenda de trabajo permanente que ayude a fortalecer los cimientos institucionales de los Estados.

58 V. Abramovich, “Autonomía y subsidiariedad: El Sistema Interamericano de Derechos Humanos frente a los sistemas de justicia nacionales”, *ob. cit.*, p. 223.

59 *Íd.*

### 3. ALCANCES Y DERIVACIONES DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

El de subsidiariedad es uno de los principios estructurantes del derecho internacional, ya que permite explicar la lógica de articulación entre diferentes órdenes jurídico-institucionales. En apariencia, se presenta como paradójico porque, a la vez, limita y exige la intervención de los mecanismos internacionales. Su aplicación implica confiar primariamente en los órganos locales para dar sentido y efecto al derecho, así como conceder autoridad a los organismos supranacionales para intervenir, de ser necesario, a fin de complementar y apoyar su realización.

La lógica de la subsidiariedad funciona como una mediación conceptual entre la unidad supranacional y el pluralismo local,<sup>60</sup> que resulta en algún nivel de discrecionalidad en la interpretación e implementación del derecho por parte de los Estados, pero al mismo tiempo requiere una armonización con la jurisprudencia internacional. El principal beneficio de la subsidiariedad como un pilar del derecho internacional de los derechos humanos es que posibilita la integración entre los ámbitos internacional, doméstico y subnacional, sobre la base de una visión universal de la dignidad y libertad humanas, mientras alienta y protege el pluralismo, según una lógica de asistencia y cooperación.<sup>61</sup>

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, el principio de subsidiariedad supone que a los Estados les corresponde en primera instancia respetar, proteger y garantizar el goce y ejercicio de los derechos en su jurisdicción. Se reconoce así que los Estados nacionales están mejor posicionados para prevenir y responder de forma adecuada a las violaciones de derechos humanos. Sólo cuando estos no han brindado una protección adecuada y/o efectiva puede corresponder el recurso a la esfera internacional. De este modo, el principio resulta un parámetro esencial para definir los límites de la jurisdicción internacional. Los mecanismos internacionales de protección son subsidiarios en la medida en que su accionar depende y sólo puede tener lugar en función de la insuficiente o inefectiva acción del Estado.

Por lo general, sólo se presta atención a una de las dimensiones de este principio, su faz procedimental, que requiere sobre todo el efectivo agotamiento

60 Una definición operativa del principio está reflejada en el art. V del Tratado constitutivo de la Unión Europea: “En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”.

61 P. Carozza, “Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law”, *The American Law Journal*, vol. 97, 2003, p. 38.

de las instancias internas para acceder a una respuesta o a la intervención jurisdiccional de los mecanismos de protección internacional.<sup>62</sup> Del énfasis puesto en esta dimensión se ha derivado la noción de “cuarta instancia”, que en el caso del SIDH significa la inhibición de revisar el acierto o error de las decisiones de los tribunales nacionales en materias no regidas directamente por la CADH, siempre y cuando se respeten las garantías de procedimiento.<sup>63</sup> Se reconoce así un amplio margen de autonomía a los sistemas judiciales nacionales para interpretar sus obligaciones y aplicarlas, con la condición exclusiva de resguardar las garantías procesales establecidas en la Convención.

La consideración exclusiva de la cara procedimental de este principio limita la apreciación de sus alcances. Esta visión parece acotada, en especial, en escenarios como el que describimos, en el que al catálogo tradicional se sumaron violaciones originadas en fuertes debilidades institucionales y patrones estructurales de desigualdad. En este marco, es preciso llamar la atención sobre otras importantes consecuencias de este principio frente a los argumentos que, en virtud de la preeminencia sostenida de democracias, reclaman un mayor resguardo de la soberanía nacional ante la intervención extranjera.

El principio de subsidiariedad no debería ser utilizado sólo de manera defensiva por los Estados, para impedir la intervención internacional subrogando los procesos administrativos, legislativos y judiciales nacionales. También debería generar un proceso de reflexión y deliberación democrática en el interior de los propios Estados respecto de cómo institucionalizar un marco de protección real a los derechos humanos reconocidos internacionalmente.<sup>64</sup>

Las obligaciones positivas a cargo de los Estados<sup>65</sup> resultan clave para entender de forma completa los alcances de este principio, lo que da lugar a

62 Véanse arts. 46 y 47 de la CADH.

63 Helfer describe de igual manera el principio de subsidiariedad en el SEDH, donde la subsidiariedad parte de la premisa de que las autoridades conservan la “responsabilidad primaria” para garantizar los derechos. Los órganos de Estrasburgo actúan frente al agotamiento de los recursos internos y la falta de garantía de un recurso nacional efectivo. Los límites están puestos por la doctrina del margen de apreciación y la negativa a actuar como una cuarta instancia de apelación de las sentencias judiciales nacionales. Véase L. Helfer, “Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime”, *The European Journal of International Law*, vol. 19, 2008.

64 T. Melish, “From Paradox to Subsidiarity: The United States and Human Rights Treaty Bodies”, *The Yale Journal of International Law*, vol. 34, 2009, p. 389.

65 La invocación efectiva de los derechos involucra obligaciones positivas y negativas en cuatro niveles. La obligación de *respetar* se define por el deber del Estado de no obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de *proteger* consisten en

una relación más activa y rica entre los Estados y los órganos del SIDH. Por ejemplo, el art. II de la CADH señala que los Estados tienen el deber de hacer operativos los derechos enunciados en el tratado marco del sistema de protección regional. Esto significa que están obligados a receptor y aplicar en su derecho interno las normas de la Convención, así como los sucesivos estándares derivados de su interpretación por los órganos del SIDH, adoptando todas las medidas que sean necesarias para permitir el pleno goce de los derechos humanos.<sup>66</sup> Esta obligación se traduce en la necesaria materialización, en cada uno de los Estados, de garantías y mecanismos político-institucionales para el acceso y efectivo goce de los derechos humanos.

En un contexto regional de mayor estabilidad política, en el que las violaciones masivas a cargo de gobiernos autoritarios ya no ocupan el centro de la agenda de derechos humanos, el SIDH tiene un rol importante en aportar al proceso de consolidación de democracias sustantivas. Los órganos del SIDH y especialmente la Comisión, por la heterogeneidad de su mandato y la caja de herramientas de que dispone, pueden y deben desempeñar un relevante papel en el acompañamiento a los Estados a la hora de articular e implementar mecanismos político-institucionales adecuados para la prevención y reparación de las violaciones de derechos humanos.<sup>67</sup>

La descripción del panorama actual, con eje en la persistencia de importantes brechas sociales, obliga a destacar la faz sustantiva del principio de subsidiariedad. La mirada restrictiva ceñida a si corresponde o no la intervención internacional debe ampliarse para poner el foco también sobre la existencia, o falta, de los canales institucionales que los Estados deben generar y consolidar para invocar con legitimidad la preeminencia de los recursos internos ante la esfera de protección internacional. De este modo, se verifica el compromiso concreto de los Estados con sus obligaciones positivas. Tal como destaca Víctor Abramovich:

---

impedir que terceros interfieran, obstaculicen o imposibiliten el acceso a esos bienes. Las obligaciones de *asegurar* suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo.

Las obligaciones de *promover* se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien. Véase CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, "Párrafo 35", 2009.

66 Véase C. Medina Quiroga, *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Santiago, Universidad de Chile, 2003, p. 21.

67 Helfer señala que el SEDH se enfrenta a problemas de derechos humanos diferentes de los que motivaron su fundación después de la Segunda Guerra Mundial, por lo que los actores que controlan su futuro deben idear nuevas soluciones estructurales a esos problemas. Véase Helfer, *ob. cit.*, p. 129.

El aumento de las cargas estatales se relaciona con la magnitud de los desequilibrios sociales que se procura reparar. En lo atinente a la tensión autonomía vs. subsidiariedad [...] el SIDH está desempeñando un papel indispensable y estrechamente relacionado con el que desempeñó durante el terrorismo de Estado en América Latina, donde el carácter subsidiario de su intervención debe evaluarse con cuidado y en función de las restricciones de la capacidad de “acción colectiva” y de “autodefensa” de los derechos de los grupos afectados. Esa función del SIDH consiste precisamente en dar más voz a los sectores más débiles de la población, aquellos que están fuera del sistema de representación social o política, que no logran acceder con fuerza a la esfera pública, que no alcanzan los sistemas de protección social y judicial del Estado y que sienten que las reglas del juego político en los Estados nacionales no ofrecen salidas y conducen a la reproducción de las injusticias sociales.<sup>68</sup>

Frente a este panorama, resulta imperioso fortalecer la agenda temática, las relaciones y las prioridades de la Comisión, para proveer un papel aún más preponderante a la mirada sobre las políticas públicas, los problemas estructurales y la disponibilidad de soluciones efectivas en la esfera doméstica, de modo de contribuir así a robustecer las “garantías político-institucionales y sociales disponibles en los espacios nacionales”.<sup>69</sup>

Para dar cuenta de las derivaciones de esta cara sustancial del principio de subsidiariedad en materia de obligaciones positivas de los Estados en el ámbito interno –y sin la pretensión de hacer un planteo exhaustivo–, a continuación hacemos referencia a algunos de los espacios posibles de respuesta institucional, en los que los Estados de la región aún tienen un importante camino por recorrer. Para esto, se mencionan desafíos propios de los sistemas nacionales de justicia, así como otros mecanismos político-institucionales que requieren esfuerzos mancomunados entre los diferentes poderes estatales.

### 3.1. OBLIGACIONES POSITIVAS Y MECANISMOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES

En los últimos años, en gran parte de los países de la región se llevaron adelante reformas normativas de envergadura en materia de justicia, que en muchos casos involucraron incrementos importantes en los presupuestos dedicados

68 V. Abramovich, “Autonomía y subsidiariedad”, *ob. cit.*, p. 222.

69 *Ibíd.*, p. 223.

a este poder del Estado.<sup>70</sup> Sin embargo, en ninguno de los países de América Latina los resultados han sido trascendentes.<sup>71</sup> Por el contrario, los sistemas de administración de justicia siguen siendo, en gran medida, inaccesibles, inefectivos, onerosos, lentos y corruptos. Persiste “una incomunicación entre la conflictividad social, que requiere un servicio público tal, y el mundo del derecho”.<sup>72</sup> Esta situación explica que gran parte de los casos que llegan al SIDH estén relacionados con violaciones de los arts. 8 y 25 de la Convención Americana, relativos al resguardo del debido proceso, las garantías judiciales y la tutela judicial efectiva. La existencia de sistemas nacionales de justicia fortalecidos, es decir, accesibles, independientes y eficientes, resulta esencial para ofrecer, en el ámbito interno, respuestas y soluciones adecuadas a los distintos tipos y casos de violaciones de derechos humanos, y evitar que continúen aumentando las peticiones que llegan al Sistema Interamericano.

Es esencial reforzar la atención sobre el pilar sustantivo del principio de subsidiariedad y, en consecuencia, sobre las obligaciones positivas de los Estados, en la provisión y reaseguro de canales de acceso a la justicia y en la implementación de estándares que los órganos del SIDH han sabido desarrollar en su interpretación de la llamada “obligación de investigar”, situación que hoy se da de forma extendida incluso respecto de casos de graves violaciones de derechos humanos.<sup>73</sup>

En relación con el acceso a la justicia, existe un vasto despliegue de estándares de la Comisión y de la Corte IDH sobre el derecho a contar con recursos judiciales que resulten idóneos y efectivos. La obligación estatal implica no sólo no impedir el acceso a esos recursos, sino también organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a ellos. Deben removerse los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o

70 L. Pásara, “Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balance”, *Sociología del derecho. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, vol. 1, 2010.

71 Abramovich sostiene que “precisamente uno de los grandes déficits de las democracias latinoamericanas es la ineficacia e inequidad de sus sistemas judiciales, que no logran remediar la afectación de derechos fundamentales e incluso llegan a transformarse en un factor de vulneración de derechos” (“Autonomía y subsidiariedad”, ob. cit., p. 226).

72 L. Pásara, ob. cit.

73 La Corte IDH construyó una categoría de casos y los definió como supuestos de “graves violaciones a los derechos humanos”. Acarrear consecuencias jurídicas específicas, ya que exigen extremar el alcance del deber de investigar y sancionar para evitar que vuelvan a ser cometidas; son los casos de la desaparición forzada de personas, la ejecución extrajudicial y la tortura. Véase Corte IDH, caso “Vélez Restrepo y familiares c. Colombia”, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 3 de septiembre de 2012, serie C, n° 248, párr. 283.

limitan tal posibilidad, generando canales adecuados de reclamo.<sup>74</sup> Como explica Hampson:

La provisión de recursos internos efectivos es también una condición previa para garantizar la subsidiariedad del examen internacional. Debería considerarse que ese derecho, como tal, desempeña un papel mucho más importante del que generalmente se le confiere y debería abordarse de manera sistemática por cualquier mecanismo que trate las violaciones de los derechos humanos.<sup>75</sup>

Este punto ha merecido la atención de los órganos del SIDH, a través de decisiones en casos concretos, y ha sido incluso objeto de diversos informes temáticos de la CIDH.<sup>76</sup> Ahora bien, por parte de los órganos del SIDH no ha existido una estrategia a fondo, de trabajo con los poderes estatales nacionales, para intensificar el desarrollo e implementación de aquellos tipos de recursos que pueden ofrecer mayores garantías para el acceso a la justicia de los sectores más desfavorecidos. Es imperioso que los Estados nacionales se dediquen al impulso y puesta en marcha de estas garantías. Recién entonces tendrán plena legitimidad para disputar los márgenes de intervención que han de corresponder a los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos.

La jurisprudencia de la Corte IDH es firme en cuanto que

parte de la obligación general de garantía de los derechos reconocidos en la Convención es el deber específico de investigar los casos en que se aleguen violaciones de esos derechos; es decir, dicho deber surge del art. I.1 de la Convención, en relación con el derecho que debe ser amparado, protegido o garantizado.<sup>77</sup>

74 Véase CIDH, “El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos”, 2007.

75 F. Hampson, “Documento de trabajo sobre la incorporación en la legislación interna del derecho a un recurso efectivo”, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 57º período de sesiones, UN DOC E/CN.4/Sub.2/2005/15.

76 Véanse CIDH, “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica”, 2011; “El Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, 2007; “Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas”, 2007.

77 Véanse casos “Velásquez Rodríguez”, fondo, sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, n° 4, párr. 162, y “Palma Mendoza y otros c. Ecuador”,

Esta obligación debe ser emprendida “con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa”,<sup>78</sup> y estar encaminada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de los autores de los hechos. Asimismo, “la debida diligencia exige que el órgano que investiga lleve a cabo todas aquellas actuaciones y averiguaciones necesarias para procurar el resultado que se persigue. De otro modo, la investigación no es efectiva en los términos de la Convención”.<sup>79</sup>

Entre muchos posibles ejemplos, las violaciones a derechos humanos perpetradas por las fuerzas de seguridad constituyen una de las graves debilidades institucionales de los actuales Estados democráticos de la región. La deuda de las democracias actuales suele ser doble en esta cuestión, en tanto no sólo los poderes ejecutivos y legislativos no han generado aún las estructuras y sistemas de control necesarios para prevenir y erradicar esas prácticas de violencia institucional sino que, muchas veces, los sistemas de justicia resultan cómplices de tales atropellos, al llevar adelante investigaciones meramente formales, que no logran derribar la impunidad y sancionar a los responsables.

Una serie de casos de la Argentina da cuenta de que aún existen desafíos muy importantes para que los poderes judiciales nacionales se tomen en serio la obligación de investigar las violaciones a los derechos humanos que involucran a las fuerzas de seguridad. Así, la reciente sentencia de la Corte IDH en el caso “Jorge Omar Gutiérrez c. Argentina”<sup>80</sup> no hace más que ratificar este diagnóstico, a tal punto de considerar que las graves irregularidades en la investigación del asesinato del subcomisario de la Policía Bonaerense<sup>81</sup> y la falta de toda debida diligencia en su curso resultan óbice para que pueda con-

---

excepción preliminar y fondo, sentencia del 3 de septiembre de 2012, serie C, n° 247, párrs. 81-84.

78 Corte IDH, “Bulacio c. Argentina”, fondo, reparaciones y costas, párr. 112.

79 Véase Corte IDH, caso “Hermanas Serrano Cruz c. El Salvador”, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 1° de marzo de 2005, serie C, n° 120, párr. 83, y caso “Albán Cornejo y otros c. Ecuador”, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 22 de noviembre de 2007, serie C, n° 171, párr. 62.

80 Corte IDH, “Jorge Omar Gutiérrez c. Argentina”, sentencia del 25 de noviembre de 2013.

81 El subcomisario de la Policía de la provincia de Buenos Aires Jorge Omar Gutiérrez fue asesinado el 29 de agosto de 1994 por un agente de la Policía Federal Argentina y por un hombre que se hizo pasar por policía. Es un caso de encubrimiento, materializado por la Policía Federal con la colaboración de la Policía Bonaerense y del sistema de justicia, que garantizó la impunidad durante diecinueve años. El caso ejemplifica la violación a los derechos humanos para encubrir tramas de ilegalidad, donde participan las fuerzas de seguridad y políticas. Muestra también las deficiencias estructurales del sistema de justicia y de los gobiernos para contrarrestar el enquistamiento en el Estado de este tipo de redes.

cebirse que el proceso contra el policía federal presunto autor material de los hechos, y por el que fue absuelto, se condujo conforme a los requerimientos del debido proceso, que emanan del art. VIII de la Convención Americana. De acuerdo con la Corte IDH, la decisión a la que se arribó en ese proceso interno no puede ser calificada como una “sentencia en firme”, sino que deberá ser dejada sin efecto como parte de la obligación del Estado argentino de derribar los obstáculos *de facto* y *de iure* para alcanzar la verdad y sancionar a los autores materiales e intelectuales del crimen de Gutiérrez.<sup>82</sup> Será ilustrativo observar cómo el Estado argentino logra dar efectivo cumplimiento a este mandato del tribunal interamericano, y así, por fin, permitir que la justicia llegue.

Incluso en algunos casos la vulneración se cualifica al tratarse de investigaciones que ya pasaron el tamiz del Sistema Interamericano y deben reabrirse o completarse luego de una decisión de sus órganos. Cuando esto por fin sucede, las afrentas de origen y, sobre todo, la falta de verdadero compromiso de los actores locales con las obligaciones que emanan de la Convención, lo imposibilitan. El caso “Juan Ángel Greco c. Argentina” resulta un ejemplo emblemático en este sentido.<sup>83</sup> Recién veintitún años después de su muerte se inició el juicio oral para determinar la responsabilidad de los agentes policiales implicados en los hechos. Ello sólo fue posible porque en 2003 el Estado argentino arribó a un acuerdo de solución amistosa con la familia de Greco, ante la CIDH, en el que, entre otras medidas, acordó reencauzar la investigación judicial.<sup>84</sup> Pero ni aquella instancia de debate ni las recursivas posteriores permitieron dilucidar los hechos que produjeron la muerte de Juan Ángel Greco y sancionar a los responsables. El Poder Judicial no acompañó la reapertura de la causa penal con medidas tendientes a reparar las irregularidades que llevaron al cierre de la investigación en un primer momento, y que ocasionaron la intervención de la Comisión Interamericana. La realización de un juicio oral tanto tiempo después de sucedidos los hechos acarrea cierta complejidad, más aún cuando la investigación de origen adolece de todo tipo de falencias.

82 Véase Corte IDH, “Jorge Omar Gutiérrez c. Argentina”, sentencia del 25 de noviembre de 2013.

83 En junio de 1990, Greco fue detenido de manera ilegal y maltratado, cuando trataba de obtener asistencia policial al denunciar una agresión. Mientras estaba detenido en una comisaría de la provincia del Chaco, se produjo un incendio en su celda que le provocó graves quemaduras. Existen sospechas razonables de que la policía fue responsable de provocar el incendio y de demorar el traslado de la víctima al hospital, donde falleció. El Estado no realizó una investigación adecuada para aclarar los hechos, con lo que denegó a la familia su derecho a que se hiciera justicia.

84 Caso 11 804, Informe n° 91/03, “Juan Ángel Greco” (Argentina), aprobado el 22 de octubre de 2003.

El Ministerio Público y el Poder Judicial de la provincia del Chaco se mostraron ineficientes a la hora de concebir una estrategia que permitiera superar estas dificultades y derribar la impunidad. A pesar del mandato de justicia que surgía con toda claridad de los términos del acuerdo de solución amistosa homologado por la CIDH,<sup>85</sup> durante las audiencias de debate se pusieron de manifiesto serios inconvenientes que impidieron explicar lo sucedido a Juan Ángel Greco con la certeza que requiere un juicio penal. A la falta de voluntad real que surge del accionar de las autoridades judiciales de la provincia, se sumó la ausencia del Estado nacional, que, desde su rol de garante, debería haber acompañado el proceso y monitoreado su curso.

El objetivo del recurso a las instancias de protección internacional en aquellos casos en los que la obligación de investigar violaciones a derechos humanos no se ha materializado es generar las condiciones para alcanzar justicia material. Casos como el de Greco dan cuenta del exasperante camino que las víctimas deben recorrer en la justicia argentina para tan sólo lograr que se cumplan estándares mínimos de debida diligencia. Surge así una importante agenda de trabajo: la posibilidad de plantear, junto con la CIDH, mejores dinámicas de monitoreo en casos en los que deben reencauzarse investigaciones judiciales por violaciones a derechos humanos.

El panorama propuesto se completa con la referencia a mecanismos político-institucionales que requieren esfuerzos mancomunados de los poderes públicos para generar esquemas de cumplimiento de sus obligaciones positivas en materia de derechos humanos. Entre varios ejemplos posibles, se destacan las iniciativas institucionales para tornar operativos los mecanismos de consulta previa a las comunidades indígenas ante, por ejemplo, proyectos de desarrollo económico.

La CIDH ha remarcado el deber de los Estados de garantizar

la participación de los pueblos indígenas y las comunidades afectadas en los proyectos de exploración y explotación de los recursos naturales, mediante consultas previas e informadas, con miras a la obtención del libre consentimiento de los mismos en el diseño, ejecución y evaluación de dichos proyectos, así como la determinación de los beneficios y la indemnización por los daños, según sus propias prioridades de desarrollo.<sup>86</sup>

85 Otros puntos dispuestos en el Acuerdo de Solución Amistosa –como la creación y puesta en marcha de un Mecanismo Local de Prevención de la Tortura– sí tuvieron efectivo cumplimiento, aunque su implementación sufrió demoras.

86 Así, la CIDH recomendó “implementar mecanismos de participación a

Esta es, sin lugar a dudas, una de las grandes deudas de las actuales democracias de la región, que ya ha puesto en jaque a la propia Comisión Interamericana.

Son muchas las garantías político-institucionales que las democracias del presente deben forjar y poner en práctica para construir barreras contra patrones estructurales de violación de derechos, sobre todo de ciertos grupos mayoritariamente expuestos a graves afrentas.<sup>87</sup> En el actual estado de consolidación democrática, resulta contradictorio que los Estados avalen, así sea por omisión, la subordinación estructural de determinados sectores sociales.

Así, es fundamental que, en esta etapa, la Comisión trabaje con los Estados para apuntalar el diseño y puesta en práctica de políticas públicas en cumplimiento de su obligación de adoptar medidas orientadas a efectivizar condiciones de igualdad real. Cuanto mayor sea el desarrollo de la institucionalidad doméstica de conformidad con los términos de los instrumentos y estándares del SIDH, mayor será también el margen de autonomía que se reconozca al Estado y, consecuentemente, menor la intervención del sistema de protección regional.<sup>88</sup>

#### 4. LA CIDH FRENTE AL CAMBIO DE ÉPOCA

Ya avanzado el último proceso de debate, la Comisión Interamericana ocupó un lugar central en la discusión<sup>89</sup> y tomó el liderazgo de los intercambios, a tal punto de alcanzar una reforma de su “Reglamento, políticas y prácticas”, con

---

efectos de determinar los daños ambientales que se están causando y las afectaciones a las actividades básicas de subsistencia de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas que viven en los lugares de ejecución de dichos proyectos” (CIDH, “Democracia y derechos humanos en Venezuela”, doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 1137, Recomendación 5. Véase también CIDH, “Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia”, Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párrs. 137 y 297, Recomendación 5 y 6).

87 Entre aquellas garantías político-institucionales pendientes se destacan los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura, en cumplimiento de las obligaciones que emana del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura de la ONU. En 2012, tras la sanción de la Ley 26 827, el Estado argentino creó el Mecanismo, pero aún sigue pendiente su puesta en marcha.

88 Véase V. Abramovich, “Autonomía y subsidiariedad”, ob. cit., p. 226.

89 Luego de la Asamblea General de Cochabamba, la CIDH encaró la segunda mitad del año con un perfil distinto. Convencida de que, para preservar su autonomía e independencia, debía ser la protagonista del proceso de

el consenso incluso de varios de los Estados que habían impulsado los cuestionamientos iniciales. La posibilidad de prevenir futuras olas de críticas que puedan poner en riesgo su legitimidad, capital político y herramientas dependerá de la capacidad de la Comisión para liderar el análisis sobre su propia labor ante las condiciones actuales de los Estados del continente, que con razón pregonan su diferencia con las dictaduras del pasado o las frágiles transiciones que las sucedieron. Encarar y sustanciar la reflexión sobre su funcionamiento será una condición para discutir con otros actores del Sistema –Estados, víctimas y organizaciones sociales– las medidas que contribuyan a fortalecer aún más su abordaje de las variadas problemáticas de derechos humanos que hoy aquejan a la región.

Hace tiempo que la CIDH viene adaptando sus temas de trabajo y uso de sus herramientas de acuerdo con los cambios de época. Que en pleno ejercicio de su autonomía e independencia se plantee la posibilidad de evaluar su agenda prioritaria, métodos de trabajo y alianzas principales, teniendo en cuenta la disparidad en la naturaleza de las violaciones que hoy trasuntan la región, puede contribuir a robustecer su capacidad. Ello, no sólo a la hora de disponer reparaciones frente a violaciones ya consumadas, sino, principalmente, de prevenir nuevas vulneraciones.

Con el objetivo de contribuir a esa reflexión, a continuación planteamos algunos de los posibles ejes de lo que podría constituir una estrategia proactiva de la Comisión tendiente a evitar nuevos escenarios de riesgo para su competencia. Se trabajan aquí diversas cuestiones, teniendo en cuenta cómo la CIDH puede mejorar su respuesta a las violaciones que hoy caracterizan al continente y la necesidad de enfatizar las obligaciones de los Estados.

En primer lugar, esbozamos una mirada sobre los métodos y formas con los que se cuenta para la generación de diagnósticos sobre las principales problemáticas y la definición de prioridades de agenda y planificación estratégica. Trazamos, también, algunas líneas sobre cómo rever la falsa dicotomía entre el rol político y el cuasi jurisdiccional de la CIDH. Luego, abordamos algunos de los refuerzos que puede merecer la agenda temática de la Comisión. Finalmente, llamamos la atención sobre la urgente y necesaria puesta en marcha de una nueva estrategia de alianzas por parte del organismo de protección regional.

---

reflexión sobre su mejoramiento, asumió una actitud mucho más activa. Luego de una serie de conversaciones a nivel político, inició un análisis de sus prácticas y aceptó la posibilidad de reformar aspectos de su reglamento. Como resultado inicial de este proceso, el 23 de octubre de 2012 la CIDH publicó y difundió un documento de respuesta a las recomendaciones que le hiciera el GT. Véase <[www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/respuesta.asp](http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/respuesta.asp)>.

Sería ingenuo pensar que este camino despejará confrontaciones entre el Sistema y los Estados. Aun así, es posible que contribuya a generar condiciones para diferenciar entre críticas o planteos genuinos sobre la agenda, métodos de trabajo y relaciones principales de la CIDH, de aquellos otros que se propongan debilitar las posibilidades de intervención del organismo con miras a invisibilizar violaciones de derechos. Los planteos que estuvieron presentes en el debate respondieron a ambas lógicas. Si la propia CIDH avanza y lidera una reflexión crítica sobre su agenda, metodología y relaciones, estará en mejores condiciones para evitar que, en el futuro, planteos de la segunda clase puedan siquiera pretender escudarse bajo el rótulo de “fortalecimiento” del Sistema.

#### 4.1. ALGUNAS PROPUESTAS PARA REPENSAR LA LABOR DE LA CIDH

La realidad del continente americano enfrenta a la CIDH con situaciones disímiles. Por un lado, persisten violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos y sus trasfondos se han complejizado: algunas involucran a más de un Estado, como la vulneración de los derechos de las personas migrantes en las fronteras, y se ampliaron las cadenas de responsables, para incluir con frecuencia a actores no estatales, entre otros fenómenos. Por otro lado, para aquellos escenarios que responden a *patrones estructurales de violación de derechos*, puede ser importante reevaluar la actual caja de herramientas de la CIDH.

La coexistencia de violaciones que merecen un abordaje distinto demanda que la Comisión refine sus diagnósticos y agenda, e imprima un carácter estratégico a su planificación y, en consecuencia, a sus acciones y respuestas. Una reflexión que procure realmente fortalecer sus capacidades de acción frente a realidades dispares requerirá una interpelación efectiva a los Estados sobre los niveles de acatamiento certero de la llamada “obligación de adoptar medidas”, prevista en el art. II de la Convención Americana. Para lograr impacto sobre patrones estructurales de violaciones de derechos humanos en el contexto de las democracias en América Latina, la CIDH debe reforzar el análisis de las debilidades centrales de políticas públicas, que confluyen en la vulneración de derechos fundamentales.

La Comisión cuenta con un caudal significativo de información sobre algunas dimensiones de los principales problemas que aquejan a la región. Lo que no puede afirmarse es que esté haciendo hoy el mejor uso posible de esos datos en virtud del uso de sus diversas herramientas. Por ello, parte de esta reflexión podría conducir a repensar cómo la CIDH puede mejorar la obtención, sistematización y análisis de la información sobre puntos nodales de aquellos patrones estructurales para, luego, concebir las acciones más eficaces en su respuesta.

La realización de visitas *in loco*, informes temáticos y por países, así como el desarrollo de audiencias de situación general son herramientas que pueden permitir mejores diagnósticos sobre los principales problemas de derechos humanos que presenta la región, y el diseño y ejecución de una adecuada estrategia de abordaje, con la virtud adicional, a través de las relatorías temáticas, de proveer marcos para la identificación de problemáticas que caracterizan la situación de ciertos grupos cuyos derechos han sido histórica y sistemáticamente vulnerados. En la actualidad, la CIDH ya hace un uso valioso de la información que recoge a través de la utilización de sus diversas herramientas de trabajo. De todas maneras, es relevante preguntarse si es posible potenciar y articular aún más estos dispositivos y canales, para captar y actualizar periódicamente con mayor riqueza y profundidad conocimientos que posibiliten elaborar diagnósticos precisos sobre las principales violaciones que suceden en la región y concebir respuestas adecuadas en función de las distintas realidades.

En el pasado, la CIDH supo atravesar procesos de planificación estratégica. El último concibió líneas de trabajo hasta 2015.<sup>90</sup> En esta nueva etapa, y superado el escenario de riesgo que significó el “proceso de fortalecimiento”, puede ser pertinente que la Comisión revise las bases, fuentes y metodología utilizadas para sustentar el diseño de su último plan estratégico y genere un nuevo tipo de ejercicio que, en diálogo con los distintos actores del Sistema, le permita identificar las principales problemáticas y plantear nuevas formas de abordaje. A principios de 2014 cambió la composición del organismo, por lo que se abre una oportunidad para avanzar en este ambicioso objetivo. Generar una dinámica de discusión en torno a la agenda y prioridades de la CIDH, que dé lugar a otras voces, pero que, en virtud de su autonomía e independencia, resguarde su decisión última, puede ser un paso útil en un camino de relegitimación.

Dado el momento histórico, una cuestión clave es cómo acompañar a los Estados en la tarea de prevenir nuevas violaciones. Encarar una fuerte estrategia en este sentido permitiría, por fin, honrar la lógica detrás de la noción de *garantías de no repetición* que la Corte IDH ha sabido forjar y debería ser tomada más en serio por los Estados democráticos.

Será un insumo importante para el trabajo cotidiano de la CIDH el planteo de una nueva dinámica de recopilación y procesamiento permanente de información, para la ejecución de su nueva planificación estratégica. Una medida de este tipo podría acarrear la necesidad de repensar los esquemas actuales de distribución del trabajo en la Secretaría Ejecutiva, así como re-

90 Véase CIDH, “Plan estratégico 2011-2015”, disponible en <[scm.oas.org/pdfs/2011/CP26757S-2.pdf](http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP26757S-2.pdf)>.

valuar la pertinencia y el uso que hoy se da a varias de sus herramientas. Por ejemplo, podría plantearse cómo aumentar el impacto y valor agregado de las audiencias de situación general que realiza durante los períodos de sesiones. Las audiencias constituyen un indudable aporte, al visibilizar determinadas problemáticas a través de la atención que reciben de la prensa y, en consecuencia, por un tiempo, contribuyen a colocar temas en agenda. Sin embargo, es posible y necesario pensar cómo articular esta herramienta con otras de la CIDH, de modo de refinar diagnósticos sobre las características particulares de las violaciones que, por ejemplo, aquejan a ciertos grupos en distintos países, así como insistir y trabajar con los Estados para procurar respuestas cada vez más adecuadas.

Lograr un mejor uso de estos espacios demanda, a su vez, mayores exigencias para las organizaciones usuarias del Sistema, que también deben reflexionar acerca del mejor aprovechamiento de estos espacios, sostener en estas instancias agendas de trabajo que alienten diálogos periódicos sobre una temática con la CIDH y evitar así que los efectos de sus intervenciones resulten aislados en uno o dos momentos del año.

Más allá de la enorme relevancia que la Relatoría Especial de Libertad de Expresión tiene para la defensa hemisférica del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, y su papel fundamental en la consolidación y desarrollo del sistema democrático, los temas que aborda el resto de las relatorías también merecen una atención significativa por parte de la CIDH. Por esta razón, es deseable que la Comisión encare un proceso de planificación estratégica en cada uno de los temas que, según su criterio, merecen especial atención, como para constituir una unidad o relatoría temática y, en consecuencia, se proponga identificar los recursos materiales y profesionales para llevar adelante su tarea con la calidad que hoy puede hacerlo la Relatoría Especial de Libertad de Expresión. Es importante que la CIDH determine, por ejemplo, las condiciones que permitirían que todas las relatorías elaboren y publiquen un informe anual con las características que actualmente tiene el de la Relatoría Especial, herramienta que ha demostrado ser efectiva y útil. Para materializar estos nuevos esfuerzos, resulta imprescindible que los Estados asuman la responsabilidad de proveer los fondos necesarios para que la totalidad de las relatorías, grupos de trabajo y unidades puedan operar con la calidad que requieren.

La reflexión también debe enfrentar a la CIDH con el desafío de evaluar cómo hacer un mejor uso de los insumos con los que ya cuenta. A lo largo de los años, la CIDH ha elaborado y publicado informes temáticos en los que se desarrollan y sistematizan profusos estándares que, en muchos casos, sólo llegan a honrar bibliotecas. Es importante concebir una estrategia para trabajar con los Estados en el aterrizaje a cada realidad particular de los estándares

genéricos que se han trazado, así como de aquellos temas que serán objeto de nuevos informes.

Un ejemplo es la experiencia del *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*,<sup>91</sup> de 2009. El documento fue producto del trabajo coordinado entre la CIDH y diversas organizaciones de la región, alrededor de una problemática de gran actualidad y relevancia. Sin embargo, luego de su publicación no se identificó una estrategia de visibilización y discusión con los Estados y órganos políticos de la OEA que permitiera alcanzar consensos y compromisos necesarios para que los estándares allí desarrollados fueran incorporándose a las medidas y políticas nacionales. Este tipo de evaluación muestra la necesidad de que, en una nueva planificación, se considere la importancia de comprometer a los Estados en el proceso de desarrollo e implementación de sus informes temáticos, y delinear entonces una ruta de incidencia en las distintas materias en las que la CIDH decida priorizar sus esfuerzos. Para ello, los propios Estados deben estar dispuestos a encarar un diálogo serio en este sentido. El impacto de este trabajo siempre va a depender de que estén dadas las condiciones a nivel local para que la CIDH pueda realizar aportes. Las democracias de la región deberían estar a la altura de esta oportunidad, si lo asumieran como un aporte y no como una amenaza.

Otra labor que demanda mayor atención de la CIDH es el desarrollo y la efectiva ejecución de herramientas internas de reclamo. Si bien el SIDH cuenta con diversos y asentados estándares en materia de tutela judicial efectiva, resulta pertinente proponer un relevamiento que compile la información disponible y procure recabar la faltante sobre la existencia y eficacia de remedios judiciales domésticos. En atención a los déficits que hoy enfrenta la Comisión para tramitar en tiempo razonable todas las peticiones que recibe, puede ser útil concentrar algunos esfuerzos en verificar con más precisión y periodicidad las instancias internas de reclamo. A mediano o largo plazo, ello podría redundar en que muchos casos que hoy llegan al SIDH por la inexistencia o ineficacia de este tipo de acciones judiciales logren por fin una respuesta en los propios Estados nacionales.

Algunas de las consideraciones hasta aquí volcadas podrían conducir a pensar que se procura incentivar especialmente el llamado rol de *promoción* por sobre el de *protección* de la CIDH. Como se explica a continuación, no es eso lo que se propugna, sino que ambas labores se articulen a partir de una

91 CIDH, "Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos", OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 diciembre de 2009, disponible en <[www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf)>.

interpretación más sofisticada de sus contenidos e implicancias, a la luz de la situación actual de la región.

#### 4.2. LA FALSA DICOTOMÍA ENTRE EL ROL POLÍTICO Y EL CUASI JURISDICCIONAL<sup>92</sup>

En sus orígenes, la Comisión fue concebida como un órgano político destinado a la promoción de los derechos humanos en la región.<sup>93</sup> Con la adopción de la Convención Americana se consagró su función de tutela de derechos, y se estableció una interesante sinergia entre su rol de monitoreo e interacción política con los Estados y su actuación en peticiones frente a casos que no habían contado con una adecuada respuesta local.<sup>94</sup> Estas funciones no deben entenderse como excluyentes u opuestas, sino como complementarias. El desafío de balancear ambas no ha perdido actualidad.

Sobre todo en los últimos tiempos, la demanda sobre el rol de tutela de la CIDH ha determinado que no se dediquen suficientes esfuerzos a hacer uso de las potencialidades de la función política del organismo. Más allá de las virtudes del sistema de peticiones, los problemas para el acceso a la justicia y la tutela efectiva de derechos en los Estados del continente exigen un abordaje que trascienda las soluciones que puedan fijarse en casos particulares. Por eso, aquellas visiones que sostienen que el SIDH debe encaminarse hacia una lógica exclusivamente jurisdiccional<sup>95</sup> pierden de vista que el litigio de casos es sólo una herramienta en una caja más rica y compleja para la efectiva vigencia de los derechos humanos.

En América Latina, las democracias tienen que hacer frente al legado de las dictaduras y los conflictos armados internos que caracterizaron largos períodos, pero también a los efectos sobre la vigencia de derechos de las políticas neoliberales que se aplicaron durante los años noventa. Hoy, los Estados de derecho, para ser tales, deben revertir situaciones de desigualdad estructural,

92 Una versión anterior de las consideraciones que se incluyen en este apartado fue elaborada por Lourdes Bascary, Gabriela Kletzel y Gastón Chillier, en "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: entre el rol político y el cuasi jurisdiccional", *Aportes DPLF. Reflexiones para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, n° 16, año 5, 2012, disponible en <[www.dplf.org/uploads/1332509827.pdf](http://www.dplf.org/uploads/1332509827.pdf)>.

93 Véase Declaración de la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, realizada en Santiago de Chile, 12-18 de agosto de 1959, Acta final, Doc. OEA/Ser. C/II.5, pp. 4-6.

94 Véanse arts. 41 y 44-51 de la CADH.

95 Como ocurrió en su momento con el SEDH, cuando la Convención Europea de Derechos Humanos adoptó el Protocolo 11, que entró en vigor en noviembre de 1998.

que demuestran que existe un largo camino por recorrer para el establecimiento de democracias sustantivas, y destinar esfuerzos para reparar y resolver las necesidades particulares que presenta parte de su población, tales como las mujeres o los pueblos originarios. Las instituciones públicas deben superar limitaciones para cumplir con su función básica de respeto, protección y realización de los derechos humanos de todas las personas sujetas a su jurisdicción. De forma adicional, tienen pendiente resolver las cada vez más evidentes tensiones que ciertas decisiones sobre desarrollo económico representan para el goce de los derechos humanos en la región.<sup>96</sup>

Que la CIDH se constituya como un actor capaz de orientar a los Estados en este camino requiere lograr una virtuosa complementariedad entre su rol político y el cuasi jurisdiccional. Es fundamental que los distintos actores del Sistema acompañen y respalden la importancia de estas dinámicas de trabajo complementarias. Los Estados deben revalidar y actualizar los márgenes de algunos acuerdos fundacionales del Sistema. Las organizaciones sociales deben poner atención y darse los espacios para reflexionar sobre el potencial de las herramientas políticas para la protección y promoción de los derechos humanos, y trazar sus estrategias en consecuencia.

Un sistema subsidiario de protección de derechos humanos debe combinar de modo adecuado sus tareas de tutela y promoción. Mucho se ha trabajado para que, a partir del litigio de casos individuales, se adopten medidas de no repetición que habiliten cambios a nivel estructural. Sin embargo, uno de los aspectos problemáticos de incidir en políticas públicas desde un caso particular radica en la propia dinámica que impone el trabajo con y para víctimas de violaciones de derechos humanos, la cual puede válidamente determinar la necesidad de priorizar sus intereses sobre el impulso de cambios institucionales de más largo alcance. En este sentido, el abanico de acciones que provee el rol político de la CIDH debe potenciarse para complementar la protección de derechos que se pretende a través del sistema de peticiones. Es imperioso superar la situación actual, en la que la resolución de un caso particular parecería ser la única puerta de acceso al diálogo efectivo con los Estados, para la incorporación de ciertos estándares en determinadas políticas públicas.

Un desafío pendiente para todos los actores involucrados con el SIDH es analizar el modo en que son receptados en las normas y prácticas de cada Estado los principios, reglas y estándares que aportan mayor claridad a las obligaciones en materia de derechos humanos. Por un lado, los Estados deben comprometerse con la generación de marcos institucionales para la recepción

96 Véase el capítulo XI: "Una perspectiva de derechos sobre las políticas de desarrollo y de acceso justo al hábitat", del presente informe.

local de los resultados que emerjan del ejercicio de las herramientas políticas. Por otro, la CIDH debe concebir estas acciones a partir de una planificación estratégica que tenga en cuenta estas limitaciones y disponga mecanismos específicos al respecto. Así como disponer esfuerzos para evaluar con periodicidad el grado de receptividad concreta que tengan por parte de los Estados los estándares que elabora, tanto a través de casos concretos como en sus informes temáticos y de país.

Estas ideas constituirán nada más que expresiones de deseo si no van acompañadas, por parte de los Estados miembros de la OEA, de la adecuada provisión de recursos para que el círculo virtuoso entre las distintas competencias de la CIDH pueda ejecutarse.

En la medida en que las políticas públicas incorporen paulatinamente los estándares de derechos humanos y mejoren la satisfacción de derechos para la población general, el uso del sistema de peticiones individuales quedará circunscripto a identificar y abordar aquellas barreras estructurales o formas de vulneración emblemáticas en las que resulta imperioso que la CIDH haga uso de su mandato cuasi jurisdiccional.

El derecho internacional de los derechos humanos se ha caracterizado por su dinamismo, lo que implica que el sistema de protección debe tener la capacidad de adaptarse a las nuevas necesidades de la región. Por eso, es imprescindible que los distintos actores sean capaces de explorar las potencialidades que brinda la estructura original para responder a las demandas actuales. En este esquema, las actividades de diálogo y de trabajo conjunto son centrales para fortalecer la subsidiariedad del sistema de tutela. Pero explorar esta posibilidad sólo puede tener sentido si se parte de un compromiso firme y genuino de los Estados miembros de la OEA.

Por un lado, no es viable pensar que la CIDH, como puerta de acceso al Sistema, pueda procesar la masividad de las violaciones a los derechos humanos de la región mediante el tratamiento de casos individuales. Por otro lado, si sólo se dedicara a su rol político de promover políticas respetuosas y fortalecer mecanismos internos de protección de derechos humanos, el Sistema se quedaría sin una herramienta esencial, como es su capacidad de sancionar a un Estado por la violación de un derecho y dar el mandato para repararlo. Entonces, la relación entre las funciones política y cuasi jurisdiccional de la CIDH debe regirse por una tensión virtuosa, en la que los casos particulares, además de aportar reparación a las víctimas, sirvan para identificar problemas estructurales, y fortalezcan así el rol político de generar capacidad estatal para prevenir violaciones.<sup>97</sup>

97 Se pueden encontrar referencias a casos que lograron resolver esta tensión en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2013*, ob. cit.

4.3. ALGUNOS DESAFÍOS PARA LA AGENDA TEMÁTICA<sup>98</sup>

En el reciente proceso de debate sobre el SIDH, los Estados criticaron la agenda temática de la CIDH porque consideraron que existía un mayor análisis y tratamiento de las violaciones de derechos civiles y políticos en detrimento de los económicos, sociales y culturales. La Comisión ha respondido con rapidez a esta objeción, a través de la creación y puesta en marcha de la nueva Unidad sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Unidad DESC), y su posterior jerarquización como Relatoría Especial, desde fines de 2015.<sup>99</sup> La priorización de este espacio y, en consecuencia, el impacto que pueda tener no necesariamente librarán de tensiones las relaciones de la CIDH con los Estados que elevaron esta crítica. Está por verse cómo lidiarán estos últimos con las críticas que sus políticas sociales pueden merecer, una vez analizadas bajo el tamiz de los derechos humanos.

Cualquier reflexión que se proponga sobre la agenda temática de la Comisión no puede desconocer que su labor en materia de derechos económicos, sociales y culturales ocupó un papel clave en el origen y centro de las discusiones de estos últimos años, y ello sucedió de un modo que puede ser considerado paradójico. Por eso, a continuación planteamos algunas líneas sobre la importancia de potenciar la oportunidad estratégica que representa la Unidad DESC para robustecer la agenda temática de la CIDH.

Mientras el inicio del proceso de reforma puede remontarse a decisiones de la Comisión –que cuestionó megaproyectos de desarrollo impulsados en países del Sur en función de sus implicancias para la vigencia de derechos sociales fundamentales–,<sup>100</sup> los Estados que encabezaron las críticas más profundas a su trabajo destacaron una y otra vez que el mecanismo no prestaba suficiente atención a la promoción y protección de los DESC. Esta objeción llevó a la CIDH a crear la Unidad a fines de 2012. Más allá de las motivaciones políticas que pudieran explicar este requerimiento por parte de algunos Estados, tras la definición de la propia CIDH de poner en marcha e incluso, luego, jerar-

98 Una versión anterior de los contenidos de este apartado puede encontrarse en G. Kletzel, “La Unidad DESC: una oportunidad estratégica para la CIDH”, *Ideele Revista*, n° 232, 2013, disponible en <[www.revistaideele.com/ideele/revista/232](http://www.revistaideele.com/ideele/revista/232)>.

99 La creación de la Relatoría Especial fue anunciada por la CIDH el 3 de abril de 2014. Véase <[www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/034.asp](http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/034.asp)>.

100 La CIDH dictó medidas cautelares por las que solicitó a Brasil, por ejemplo, suspender el proceso de licencia del proyecto de la Planta Hidroeléctrica Belo Monte, e impedir la realización de cualquier obra material de ejecución hasta que se llevaran adelante los procesos de consulta con las poblaciones indígenas potencialmente afectadas por la obra. Véase MC 382/10, “Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil”, disponible en <[www.cidh.oas.org/medidas/2011.sp.htm](http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.sp.htm)>.

quizar este espacio temático, se presenta una oportunidad estratégica para el desarrollo de los DESC en el sistema regional.

En primer lugar, es importante que la Comisión capitalice este escenario para establecer mejores y más frecuentes canales de diálogo con los Estados sobre los modelos y programas de desarrollo económico, y su impacto en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos. Ello resultará, desde ya, esencial para su coordinación y apoyo a la labor del grupo de trabajo encargado del análisis de los informes periódicos previstos en el art. 19 del Protocolo de San Salvador.<sup>101</sup>

Esta línea de trabajo permitirá, a su vez, profundizar la reflexión y capacidad de respuesta de la CIDH ante las realidades y derechos de determinados sectores, que hasta ahora no han contado con una consideración especial por parte de los órganos del Sistema, como, por ejemplo, las comunidades campesinas.<sup>102</sup> Prestar especial atención a estas realidades particulares puede abrir un escenario para que la CIDH logre establecer nuevas alianzas con actores y movimientos sociales, imprescindibles para expandir sus fuentes de sustentación y legitimidad. La necesidad de extender sus contactos en esta temática no se reduce a los actores sociales. También resulta esencial diversificar rela-

101 El “Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador” (GT) se creó en junio de 2010. Tiene a su cargo analizar los informes periódicos presentados por los Estados parte sobre las medidas progresivas adoptadas para asegurar el respeto de los derechos consagrados en el Protocolo, conforme a su art. 19 y las “Normas para la confección de los informes”, aprobadas por la Asamblea General de la OEA. El GT está integrado por un experto independiente, un miembro de la CIDH y tres expertos gubernamentales, con equitativa distribución geográfica. El GT elaboró el documento “Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador” (OEA/Ser.L/XXV.2.1, diciembre de 2011), realizado sobre la base de las Normas y Lineamientos presentados por la CIDH, y elevado a consulta a los Estados y la sociedad civil en dos agrupamientos de derechos. El proceso concluyó en diciembre de 2013, cuando el Consejo Permanente aprobó la resolución relativa al segundo agrupamiento de derechos. Véase <[www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-489/13](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-489/13)>.

102 En las sesiones de octubre de 2013, la CIDH llevó adelante una audiencia sobre la situación de los DESC de los campesinos en América Latina. La reunión fue concedida tras la solicitud de la Organización Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC, Vía Campesina) y del CELS. Véase <[www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/083A.asp](http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/083A.asp)>. El video de la audiencia está disponible en <[www.oas.org/es/cidh/multimedia/sesiones/149/2martes29b.asp](http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/sesiones/149/2martes29b.asp)>. Véase también CELS, “Situación de los DESC de las y los campesinos en América Latina”, disponible en <[cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1701Z](http://cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&idc=1701Z)>.

ciones con las agencias responsables del diseño e implementación de políticas sociales dentro de cada Estado.

Es probable que el análisis sobre desarrollo y derechos humanos desemboque en el tratamiento de algunos temas de gran actualidad, que aún merecen intensa problematización para el goce y ejercicio de esos derechos, como el rol de las empresas en la vulneración de los DESC y las obligaciones extraterritoriales de los Estados en la materia.

En paralelo, el trabajo de la actual Unidad, y próxima Relatoría Especial, puede resultar clave para saldar una deuda histórica del SIDH con la protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. Pese a los litros de tinta que la doctrina ha desparramado sobre los alcances del art. 26 de la Convención Americana,<sup>103</sup> y de su Protocolo Adicional en materia de DESC, la jurisprudencia de los órganos del SIDH no ha logrado saldar sus debates interpretativos. Tanto es así que la Corte IDH parece estar aún lejos de considerar violaciones autónomas a ese artículo o a disposiciones específicas del Protocolo de San Salvador.

Las lecciones sobre justiciabilidad de los DESC que se observan en diversos estrados judiciales nacionales del continente y los pasos que se han avanzado en el Sistema Universal, en el que tras décadas de discusión por fin ha entrado en vigencia un mecanismo de peticiones individuales en materia de derechos sociales, demuestran que el SIDH se debe una profunda reflexión alrededor del tema. La creación de la Unidad/Relatoría DESC genera condiciones propicias para ello.

La CIDH cuenta con informes temáticos relativamente recientes<sup>104</sup> que demuestran su interés en la materia y podrán constituir una base para profundizar el análisis sobre las obligaciones estatales en lo atinente a los derechos sociales, la noción de desarrollo progresivo, la consecuente prohibición de regresividad, y la pertinencia y efectividad de las herramientas con las que cuenta hoy el Sistema para el abordaje y respuesta frente a las violaciones a los DESC. Será importante observar cómo incorpora y procesa el diagnóstico y los desafíos que se evidenciaron durante las consultas regionales de la Unidad DESC.

103 La única disposición que se refiere a los DESC en la CADH está contenida en el capítulo III y su único art. 26.

104 Entre ellos, “El acceso a la justicia como garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, disponible en <[www.cidh.org/countryrep/Accesso-DESC07sp/Accessodescindice.sp.htm](http://www.cidh.org/countryrep/Accesso-DESC07sp/Accessodescindice.sp.htm)>, y “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”, en <[www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Lineamientos.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Lineamientos.pdf)>.

Realizadas durante 2013 en Buenos Aires, y en 2014 en Bogotá,<sup>105</sup> las consultas pusieron de relieve la necesidad de que la Unidad abordase temas como la relación entre proyectos de desarrollo y derechos humanos, la protección de defensores de DESC, las obligaciones extraterritoriales de los Estados por el accionar de empresas transnacionales en otros países, el acceso a la tierra y la necesidad de un trabajo regional en red que permita responder a la complejidad de las violaciones a los DESC. Además, tendrá otros desafíos: ampliar los actores con los que establece alianzas y diálogos; incluir a las agencias responsables de las políticas sociales en los diálogos con los Estados; la relación con el grupo de trabajo para el mecanismo de informes previsto en el Protocolo de San Salvador; las sinergias entre la Unidad y las demás relatorías temáticas de la CIDH. En la II Consulta Regional, los temas sustantivos tuvieron que ver con las políticas públicas y los DESC, y la relación entre desarrollo e inclusión social desde una perspectiva de derechos humanos. Se avanzó, también, en la definición del perfil de la futura Relatoría Especial sobre DESC.

El desafío de trabajar con mayor profundidad la temática no sólo será de la CIDH, sino de los actores del Sistema en general. Las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales que presenten sus demandas ante el SIDH también tienen un rol clave en el diseño de estrategias que puedan dar lugar a debates profundos con los Estados sobre el alcance del goce y ejercicio de los DESC en la región. Por su parte, los Estados que tanto han bregado porque los órganos del mecanismo regional presten especial consideración a los derechos sociales deberán estar a la altura de las circunstancias y demostrar si, tras la crítica a la agenda de la Comisión, había una intención real de apuntalar la vigencia de los DESC en el continente.

#### 4.4. UNA ESTRATEGIA DE DIVERSIFICACIÓN DE RELACIONES

Otro cuestionamiento legítimo que estuvo en el centro de los debates recientes y merece la atención de la CIDH se relaciona con quiénes son los actores sociales que logran tener llegada y diálogo permanente con el mecanismo. Problematicar esta cuestión es importante para que la Comisión pueda generar alianzas que redunden en diagnósticos más cercanos a las principales afectaciones de distintos grupos y, en consecuencia, en mejores maneras para su tratamiento, monitoreo y garantía de no repetición.

105 La primera consulta se realizó el 9 de mayo de 2013 (liderada por la comisionada Rose-Marie Antoine) y la segunda, el 25 de abril de 2014 (por el comisionado Paulo Vannuchi). El CELS y Dejusticia colaboraron con la CIDH en el armado de la agenda y la identificación de actores relevantes en la materia.

Los cambios que han tenido lugar en los últimos años en América Latina no sólo involucran transformaciones tales como el paso de gobiernos autoritarios a democráticos con distintos matices, sino también la consolidación y el mayor protagonismo de movimientos sociales que se han puesto a la cabeza del reclamo por la obtención y consolidación de los derechos fundamentales. La relegitimación de la CIDH sólo vendrá de la mano del afianzamiento de nuevas alianzas con estos otros actores, que han tenido, hasta el presente, un lugar dispar en el caudal principal de contactos y actores del Sistema Interamericano.

Por supuesto, lograr un mayor protagonismo y acercamiento de estos actores a la Comisión requiere que aquellos sectores de la sociedad civil que tradicionalmente han logrado canales fluidos de diálogo con el organismo cedan parte de su espacio e, incluso, ayuden a la CIDH a concebir y encarar una estrategia activa de diversificación y profundización de relaciones, más allá del terreno conocido. A la vez, consolidar estas relaciones puede demandar un ajuste en los métodos de trabajo de la CIDH y su Secretaría Ejecutiva. Las características del actual liderazgo en ese espacio permiten pensar que este es un buen momento para avanzar por ese camino.

## 5. CONCLUSIÓN

América Latina atraviesa un período de consolidación de sus democracias y de creciente atención a la problemática económico-social de las mayorías populares. De todas maneras, queda aún mucho por hacer para que los Estados de hoy puedan superar situaciones estructurales de exclusión y desigualdad.

En esta etapa, el rol de los órganos de protección regional ya no es el mismo, pero no por eso su labor sobre las problemáticas de derechos humanos debe decrecer sino, por el contrario, diversificarse. Prestar mayor atención a la faz sustantiva del principio de subsidiariedad debe conducir a remarcar las obligaciones positivas de los Estados nacionales y, con ello, a generar una estrategia de trabajo en la que se inviertan importantes esfuerzos en el desarrollo de garantías político-institucionales para el resguardo de derechos fundamentales.

Que la Comisión Interamericana se proponga una agenda activa y propositiva en este sentido es fundamental para su fortalecimiento. Ello será esencial en atención al enorme valor que ha significado, y significa, el trabajo de la CIDH para la protección y garantía de los derechos de los pueblos del continente.