

# Reforma de la CIDH: ¿la reforma eterna?<sup>1</sup>

**David Lovatón Palacios**

Profesor principal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú

El último y largo proceso de reforma de la CIDH culminó —casi dos años después de iniciado—, por un lado, con la reforma reglamentaria aprobada por la propia Comisión el 18 de marzo de 2013 mediante Resolución 1/2013 y, por otro lado, con la Resolución AG/RES. 1 (XLIV-E/13) aprobada por la Asamblea General Extraordinaria de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que tuvo lugar en Washington D.C. el 22 de marzo de 2013, que respaldó la referida reforma reglamentaria.

A lo largo de ese proceso hubo diversos informes, resoluciones y opiniones de todos los actores del sistema interamericano, que alimentaron un intenso debate sobre la necesidad de reformar la Comisión con miras a fortalecerla. Pero en el camino también se reveló que la intención de algunos Estados —los menos— no se hallaba dirigida hacia tal fortalecimiento.

El presente artículo pretende extraer algunas lecciones, para el futuro del sistema interamericano, a partir de este proceso de reforma de la CIDH. Se asume el supuesto de que, en efecto, tanto la Comisión como la Corte interamericanas requieren seguir siendo fortalecidas y que un auténtico fortalecimiento pasa, entre otros aspectos, por no someterlas a una reforma eterna.

## Demagogia presupuestal de los Estados

Este último proceso de reforma ha demostrado, una vez más, que una parte importante de las debilidades del sistema interamericano está vinculada con la escasez de recursos financie-



ros, tanto de la Comisión como de la Corte. Esta situación es de exclusiva responsabilidad de los Estados miembros de la OEA que, por lo demás, se han comprometido —en reiteradas ocasiones— a resolverla.

Existe, pues, de parte de los Estados, un notorio contraste entre el discurso y los hechos, específicamente en cuanto al presupuesto que necesitan los órganos del sistema interamericano. Se ha instalado una suerte de demagogia presupuestal, ciertamente perjudicial, no solo para el funcionamiento sino para la legitimidad de todo el sistema. Resulta paradójico que los Estados que aún no han ratificado la Convención Americana

sobre Derechos Humanos —Estados Unidos y Canadá— sean los que más contribuyen al financiamiento del sistema y que, por el contrario, los que ya la han ratificado —y exigen que los otros lo hagan— no contribuyan o lo hagan en montos exiguos.

## La estrategia de algunos Estados, de una “reforma eterna”

Diversos indicios y hechos producidos en el desarrollo del último proceso de reforma mostraron la intención de algunos Estados de debilitar a la CIDH. Esa intención contrastó con la auténtica voluntad de otros Estados y de organizaciones de la sociedad civil por fortalecerla. Pese a la derrota objetiva del propósito debilitador, un grupo reducido de Estados aún pretenden mantener abierto el proceso de reforma, valiéndose del punto dos de la referida resolución aprobada por la Asamblea General Extraordinaria de la OEA de marzo de 2013<sup>2</sup> y, en consecuencia,

<sup>1</sup> Una versión previa, más extensa, del presente artículo se puede hallar en Lovatón, David. (2013). Último proceso de reforma de la Comisión interamericana de derechos humanos (2011-2013). Balance y perspectivas, Cuaderno de trabajo N° 22. Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Lima, disponible en: [http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/images/documentos/versión%20digital-REFORMA%20CIDH%20VERSION%20FINAL.pdf]. Consultado: 9 de Enero de 2014.

<sup>2</sup> “[M]andatar [sic] al Consejo Permanente continuar el diálogo sobre los aspectos fundamentales para el fortalecimiento del SIDH, teniendo en cuenta todos los aportes realizados por los Estados Miembros, los órganos del SIDH y la sociedad civil a lo largo del proceso de reflexión...”. En: Asamblea General de la OEA. Resultado del Proceso de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.P, AG/RES. 1 (XLIV-E/13) rev. 1, 23 de julio de 2013, párrafo 2.

*No resulta admisible que Estados Unidos y Canadá, hasta la fecha —luego de más de cincuenta años de vigencia del sistema interamericano—, no hayan suscrito la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni se hayan sometido a la competencia de la Corte Interamericana.*

persiguen seguir debatiendo *ad aeternum* dicha reforma. Si bien la Comisión seguirá requiriendo en el futuro de nuevas mejoras y ajustes, estas tienen que ser excepcionales y no permanentes; de lo contrario, el riesgo es distraer a la CIDH de su propósito principal: la promoción y defensa de los derechos humanos.

Debe prestarse atención a la nueva estrategia que estos Estados podrían haber puesto en marcha ante el fracaso de sus cuestionamientos en el último proceso de reforma. Esta estrategia consistiría en seguir insistiendo con planteamientos de reforma, con el objetivo de distraer y agotar a la Comisión y conseguir, en forma indirecta, que no se concentre en su misión principal —de defensa de los derechos humanos en la región—, al verse obligada a destinar los siempre escasos recursos de los que dispone, a reaccionar y contestar nuevos cuestionamientos, en defensa de su autonomía. Bien harían la mayor parte de los Estados en dejar sentado que el momento de reforma ya concluyó —al menos por un buen tiempo— y que ahora toca poner en ejecución los cambios adoptados.

## **Excesiva demora en la tramitación de las peticiones y posibilidad de acumular admisibilidad y fondo**

Si bien en este último proceso de reforma las organizaciones de la sociedad civil asumieron una posición de defensa de la CIDH ante los cuestionamientos planteados por algunos Estados, esas organizaciones y las víctimas tienen el derecho de seguir exigiendo mayor celeridad en la tramitación de las peticiones individuales, que es, sin duda, una de las debilidades más serias de las que aún adolece el sistema interamericano.

La reforma reglamentaria aprobada en marzo de 2013 ha avanzado en ampliar los supuestos —aún excepcionales— en los que cabe acumular las decisiones de admisibilidad y de fondo, con la finalidad de agilizar el trámite de determinadas peticiones. En esa línea y tomando en cuenta la creciente carga procesal que soporta la Comisión, debería explorarse la posibilidad de convertir en regla lo que ahora sigue siendo excepción: que la CIDH resuelva la admisibilidad y el fondo en un único informe. Bastaría que la Comisión “dé trámite” a la petición y notifique al Estado, luego de un

examen preliminar del cumplimiento —o no— de los requisitos formales de admisibilidad de una petición. De esta manera, la CIDH podría agilizar la tramitación de las peticiones individuales.

## **Alto nivel de incumplimiento de las decisiones de la Comisión y la Corte**

Otra de las debilidades del sistema interamericano es el alto nivel de incumplimiento —total o parcial— de sus sentencias e informes, por parte de los Estados. Si bien la Comisión podría reforzar su función de promoción de los derechos humanos —conforme han solicitado los Estados precisamente para reducir tal nivel de incumplimiento—, esa tarea debería llevarse a cabo sin sacrificar su función de protección, que se plasma en el sistema de peticiones individuales.

Ciertamente, la solución a la debilidad patente en el incumplimiento se halla más en la cancha de los propios Estados que voluntariamente ratificaron los instrumentos interamericanos. En todo caso, la Comisión puede contribuir a reforzar su rol promotor, de asesoría y acompañamiento a los Estados, sin que ello signifique —de ninguna manera— sacrificar su rol de protección.

## **Necesaria universalización del sistema interamericano**

No resulta admisible que Estados Unidos y Canadá, hasta la fecha —luego de más de 50 años de vigencia del sistema interamericano—, no hayan suscrito la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni se hayan sometido a la competencia de la Corte Interamericana. Es inaceptable que el sistema continúe exhibiendo diferentes niveles de compromiso jurídico de parte de los Estados. Por esa misma razón, ha sido lamentable que Venezuela haya cumplido con su amenaza de denunciar la Convención Americana, en acto que ha sido, sin duda, un revés para la consolidación y universalización del sistema.

El punto octavo de la resolución aprobada por la Asamblea General Extraordinaria de la OEA el pasado 22 de marzo de 2013 en Washington D.C., resolvió “[i]nstar a los Estados Miembros de la OEA a ratificar o adherir, cuando proceda, a todos los instrumentos jurídicos interamericanos sobre derechos humanos, en especial a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y aceptar, según corresponda, la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.

No obstante, es indispensable tener presente que esta situación no afecta la competencia que la Comisión —no la Corte— tiene respecto de todos y cada uno de los Estados parte de la OEA, incluidos Estados Unidos y Canadá. Prueba de ello son los informes, las audiencias públicas y los comunicados de prensa en relación con violaciones de derechos humanos cometidas en dichos países.

## A mayor precariedad de la justicia nacional, mayor protagonismo del sistema interamericano

Todos los actores han ratificado el carácter subsidiario del sistema interamericano en relación con los sistemas nacionales de justicia, esto es, que los órganos del sistema solo intervienen en caso de que las víctimas no encuentren protección a sus derechos en el ámbito nacional. Sin embargo, esta afirmación debe ser complementada con un dato de la realidad: la debilidad y precariedad de nuestros sistemas de justicia nacionales. Estos —en ocasiones ya no por voluntad política sino por debilidades estructurales— no logran investigar, juzgar y condenar graves violaciones de derechos humanos dentro de un plazo razonable, lo que en definitiva conduce a que un sistema de justicia subsidiario como el interamericano se vea en la necesidad de intervenir protagónicamente para proteger los derechos humanos consagrados convencionalmente.

Existe, pues, una relación proporcional entre los sistemas de justicia nacionales y el sistema interamericano: a mayor debilidad y precariedad de los primeros, mayor necesidad de intervención por parte del sistema. A la inversa, conforme los sistemas de justicia nacionales se vayan consolidando y legitimando en sus respectivas sociedades, la intervención del sistema interamericano tenderá a reducirse y asumir su auténtico rol subsidiario.

## El diseño orgánico de la CIDH debe adecuarse a los retos actuales

Si bien el diseño orgánico de la Comisión no ha sido parte central del debate en el último proceso de reforma, en la reforma reglamentaria aprobada la CIDH decidió incluir dentro de su Plan estratégico “la Presidencia permanente como prioridad institucional”. Esta medida se dirige contra el actual carácter “no permanente” y “ad honorem” de los comisionados y jueces de los órganos del sistema interamericano, rasgo de un diseño institucional pensado para otro momento del sistema y una realidad social que no existe más.

En la actualidad hay una mayor conciencia de derechos, nuevos peticionarios que han irrumpido en el escenario interamericano (como pueblos indígenas, minorías sexuales, etc.) y nuevas violaciones de derechos humanos vinculadas con problemas estructurales que persisten en nuestras democracias imperfectas: demagogia punitiva en materia de seguridad, discriminación o exclusión de amplios sectores sociales como las mujeres que sufren violencia, conflictos sociales vinculados al ambiente y al uso sostenible de los recursos naturales, sistemas penitenciarios colapsados, entre otros.

Para responder eficientemente a estos nuevos retos que plantea el continente en materia de democracia y derechos humanos, el sistema interamericano requiere evolucionar, en forma gradual pero sostenida, hasta contar con comisionados y jueces permanentes y con dedicación exclusiva. Ciertamente ello requerirá un mayor esfuerzo presupuestal, pero se trata de un aspecto central para consolidar el sistema.

## Difícil equilibrio entre los roles de promoción y de defensa

De cara al futuro del sistema interamericano, importa reflexionar sobre el equilibrio entre los dos roles asignados por la Convención Americana a la CIDH: el de promoción y el de protección. Hay Estados que —en relación con la Relatoría especial para la libertad de expresión— pretenden valerse del equilibrio en el doble rol para lograr una igualación hacia abajo: que se haga menos de aquello que ahora se hace más. Por esa vía, se busca un debilitamiento de las relatorías incómodas en particular o del sistema de peticiones en general.

Más allá de esas intenciones, es cierto que son roles distintos —aunque complementarios— que le han sido conferidos a la CIDH y cuya articulación podría ser perfeccionada. Por ejemplo, se podría mejorar el cumplimiento de los pronunciamientos del sistema, por parte de un Estado, con la asesoría o absolución de consultas ex ante o ex post que la Comisión podría brindar a los funcionarios públicos encargados de tal implementación. Ciertamente, debería mantenerse una frontera clara entre los equipos de la Secretaría Ejecutiva: aquellos encargados del rol de promoción (posible asesoría a algunos Estados) y aquellos a cargo de las peticiones individuales.

El ex comisionado Víctor Abramovich sostiene que en los tiempos actuales la CIDH, con sus pronunciamientos sobre casos, no solo apunta a resolver una petición individual sino que busca incidir en las políticas públicas de un país en un tema determinado, lo que exige, precisamente, una mejor articulación entre los roles de promoción y protección<sup>3</sup>. ■



Por favor, envíe sus comentarios sobre esta publicación, y posibles contribuciones para su consideración a [aportes@dplf.org](mailto:aportes@dplf.org).

<sup>3</sup> “[...] [E]s común observar que las decisiones individuales adoptadas en un caso suelen imponer a los Estados obligaciones de formular políticas para reparar la situación que da origen a la petición e incluso establezcan el deber de abordar los problemas estructurales que están a la raíz del conflicto analizado”. Abramovich, Víctor. (2009). “De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en *Derecho PUCP*, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, n° 63, p. 100.