

El Proceso de reforma de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Por Katya Salazar, Directora Ejecutiva de DPLF

Antecedentes

Durante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), llevada a cabo en San Salvador en junio de 2011, los Estados miembros iniciaron un nuevo proceso de reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Los Estados miembros decidieron formar un **grupo especial de trabajo** para reflexionar sobre la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con miras a fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Al grupo de trabajo le fue encomendada la preparación de un informe con recomendaciones que sería sometido al Consejo Permanente de la OEA a final del año.

Aunque ésta no era la primera vez que se emprendía una iniciativa para examinar el Sistema Interamericano, fue la primera vez que dicha iniciativa era promovida en el contexto de un ambiente tan negativo y agresivo en contra de la CIDH. En esta ocasión, la iniciativa de evaluar el SIDH fue desencadenada por el **fuerte rechazo de Brasil** ante las medidas cautelares decretadas por la Comisión para suspender la construcción de una represa que afectaría a comunidades indígenas en los bosques brasileños. En respuesta a la orden de la CIDH, Brasil retiró a su embajador ante la OEA, retiró su candidato a integrar la CIDH y suspendió el pago de sus cuotas a la OEA.

Las declaraciones públicas del Secretario General de la OEA, quien indicó que las **medidas cautelares** decretadas por la Comisión no eran vinculantes complicaron más la situación. Estos hechos sin precedentes y la subsecuente creación del Grupo de Trabajo marcaron el inicio de una serie de discusiones públicas y privadas que culminaron con el Informe Final del Grupo de Trabajo y sus recomendaciones a la CIDH y a los Estados miembros, presentadas al Consejo Permanente en diciembre de 2011.

El informe final del Grupo de Trabajo fue aprobado en enero de 2012 y contenía 6 recomendaciones para los Estados miembros y **53 recomendaciones para la Comisión** principalmente relacionadas con: peticiones y casos individuales, soluciones amistosas, medidas cautelares, el capítulo IV del informe anual de la Comisión, el balance entre el rol de promoción y protección de la CIDH, las relatorías y el financiamiento de la CIDH. El documento no se refirió en profundidad a otros temas críticos de relevancia para los derechos humanos en la región, incluido el cumplimiento de las decisiones de la CIDH y la Corte por parte de los Estados y el rol que otros actores clave en el Sistema Interamericano podrían desempeñar para asegurar avances en derechos humanos.

El proceso de reforma se encuentra actualmente en una etapa decisiva. La última Asamblea General –celebrada en Cochabamba, Bolivia en junio de 2012– instruyó al Consejo Permanente de la OEA para que **“formule propuestas para su aplicación en diálogo con todas las partes involucradas”**, sobre la base del informe del Grupo de Trabajo y las recomendaciones aprobadas en enero de 2012. La CIDH –quien ha tomado seriamente el proceso de reforma- ha

formulando propuestas de cambios concretos en respuesta a las preocupaciones expresadas por los Estados, respetando las expectativas de otros actores y preservando los avances alcanzados en la protección de derechos humanos. Luego de muchas discusiones públicas y privadas, reuniones, eventos públicos y consultas con actores interesados en toda la región, **el 15 de febrero de 2013 la CIDH sometió a consulta pública una serie de reformas potenciales** a sus reglas, prácticas y políticas, que incorporan la mayoría de las recomendaciones hechas por el Grupo de Trabajo en su informe de enero de 2012.

Estado actual del proceso

Durante febrero y marzo, el Consejo Permanente ha estado discutiendo su posición final sobre el proceso de reforma y deberá presentar un nuevo informe a la **Asamblea General Extraordinaria a celebrarse el 22 de marzo** en respuesta a su mandato de formular “propuestas para su aplicación [de las recomendaciones] en diálogo con todas las partes involucradas”. Ha sido difícil para el Consejo Permanente llegar a un consenso; al 15 de marzo de 2013, los Estados habían aprobado solo algunos párrafos del primer capítulo, de los 7 que contiene el informe de recomendaciones.

La primera semana de marzo fue importante para el proceso de reforma. El **7 de marzo**, el Consejo Permanente llevó a cabo una sesión con organizaciones de la sociedad civil (en la mañana) y con la CIDH (en la tarde) para discutir la propuesta de reforma. Estas sesiones serán un buen indicador sobre qué esperar durante la Asamblea General extraordinaria (22 de marzo). Para el 8 de marzo se programó una *reunión informal* (promovida por Ecuador, y que tendría lugar en Guayaquil, Ecuador) de los *Estados miembros de la Convención Americana*. A pesar de que la categoría *Estados miembros de la Convención* carece de status legal dentro de la OEA, e implica principalmente excluir a Estados Unidos y Canadá, Ecuador ha promovido activamente elevar el perfil de la reunión y ha logrado convocar a un número importante de ministros de relaciones exteriores (ver: <http://www.mmrree.gob.ec/2013/bol0135.asp>, <http://www.mmrree.gob.ec/2013/bol0138.asp> y <http://www.mmrree.gob.ec/2013/bol0147.asp>). Debido al fallecimiento del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, la reunión fue reprogramada para el **lunes 11 de marzo** (<http://www.mmrree.gob.ec/2013/bol0166.asp> - ver los temas mencionados en el comunicado de prensa).

Debido al entusiasmo de Ecuador en estas reuniones y las relaciones bilaterales que otros Estados miembros tienen con este país, es probable que algunos cancilleres y otros funcionarios de alto rango asistan a esta reunión y que ésta constituya un intento de alejar el debate del Consejo Permanente y generar acuerdos no oficiales entre Estados – una situación potencialmente peligrosa.

La agenda del proceso de reforma incluye una **Asamblea General Extraordinaria**, a celebrarse el 22 de marzo en Washington, DC, donde se adoptarán las decisiones finales. Esperamos que esta sea la última etapa del proceso de reforma.

Un elemento distractor adicional es el hecho de que Argentina se encuentra promoviendo informalmente **el cambio de sede de la CIDH**, de Washington, D.C. a Buenos Aires. Aunque los Estados tienen la facultad de decidir dónde debe operar la Comisión, esta propuesta está siendo discutida en un momento complejo y solo contribuye a crear mayor incertidumbre para la CIDH. Los Estados Partes deberían evaluar los beneficios de reubicar a la Comisión, tomando en cuenta que todos los órganos de la OEA tienen su sede en Washington, DC.

Posición de los Estados

México, Colombia, Perú, y Chile habían sido críticos de la Comisión, pero recientemente han asumido un fuerte postura a favor y han considerado satisfactoria la respuesta de la Comisión a las recomendaciones hechas por los Estados miembros. Al inicio del proceso, Brasil expresó fuertes críticas a la CIDH, aunque posteriormente moderó esa postura y ahora parece dispuesto a aceptar la mayoría de las propuestas de la Comisión. Ecuador, Venezuela, Nicaragua y Bolivia han reconocido la importancia del informe de la Comisión y su nueva actitud hacia lo planteado, pero mantienen preocupaciones. Por otro lado, Estados Unidos, Canadá y Costa Rica han expresado su firme apoyo a la CIDH a lo largo del proceso. Argentina, aunque debería ser un fuerte partidario del sistema de derechos humanos, es un enigma. Su reciente propuesta de cambiar la sede de la Comisión a Buenos Aires ha añadido un nuevo tema de discusión al proceso. Los países del Caribe no tienen una posición unificada: algunos siguen a los países del ALBA, mientras que otros siguen la posición de los Estados Unidos.

Conclusión

El proceso que comenzó hace 20 meses se cristalizará en las próximas semanas. Las decisiones inminentes que tomarán los Estados y la Comisión tendrán un grave impacto en los mecanismos de protección de derechos humanos en las Américas. El proceso ha amenazado con debilitar el trabajo realizado por la Comisión y las relatorías. Afortunadamente el apoyo claro de algunos Estados y el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil, los expertos, los académicos, los medios de comunicación y otros actores clave, así como la disposición de la CIDH a considerar y adoptar cambios siempre y cuando preserven el sistema, ha contribuido a contrarrestar estas amenazas y ha ofrecido un proceso de reforma que puede llevar a un genuino fortalecimiento del sistema. La reforma propuesta por la CIDH responde a las preocupaciones de los Estados y permite a la CIDH continuar promoviendo el respeto de los derechos humanos. Más allá de las decisiones que se tomen en marzo, es importante que todos los actores impulsen la implementación de estas reformas.

El escenario ideal para el 22 de marzo sería que los Estados aprueben una resolución aceptando las reformas de la CIDH dando así por concluido el proceso de reforma de manera tal que la CIDH pueda iniciar la implementación de los cambios en un ambiente constructivo. En un escenario menos deseable, los Estados no estarán satisfechos con las propuestas de reforma de la CIDH. Vale aclarar que, aunque el Consejo Permanente no puede imponer cambios a los procedimientos de la Comisión, sí tiene el poder de dar por finalizado el debate, contribuir a que continúe e inclusive amenazar el financiamiento.

Más allá del resultado final de la Asamblea General Extraordinaria, preguntas como de qué forma se puede financiar a la Comisión para reducir la dramática demora en el trámite de los casos y cómo enfrentar la falta de cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión, permanecerán. Hasta el momento todas las discusiones han sido en torno a la manera en que la CIDH desempeña su labor, pero ha habido una discusión casi nula sobre los niveles de cumplimiento de los Estados miembros con las decisiones y recomendaciones emitidas por la Comisión y la Corte.