

La política de la política de derechos humanos en la OEA

Nelson Camilo Sánchez¹

Durante los últimos años, el sistema interamericano² ha vivido intensos procesos políticos que han dado lugar a la discusión de reformas institucionales radicales. Pese a la intensidad de los debates, las estructuras institucionales clásicas han permanecido. No obstante, el funcionamiento de la OEA y la forma como los Estados se relacionan a partir de ella ha cambiado enormemente en los últimos años. La evolución política de los Estados ha tocado varios aspectos, y uno de ellos ha sido la estructura de derechos humanos asociada a la OEA. Este proceso se ha visto evidenciado de manera más clara en lo que se denominó como el “Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, pero va más allá y se percibe en el día a día, tanto del funcionamiento de los órganos de protección de derechos, como en las acciones de los Estados miembros.

En esta conferencia se presentará, de manera sucinta, un intento de abordaje de los principales escenarios en donde se manifiesta esta situación. Para ello, inicialmente se presentarán los últimos desarrollos del denominado proceso de fortalecimiento y de las perspectivas de avance futuro de este proceso. En segundo lugar, la conferencia se concentrará en el proceso más amplio de reflexión sobre el futuro de la OEA que actualmente se adelanta en el Consejo Permanente de la organización. En tercer lugar, se tocará el tema del nuevo secretario general de la OEA y su agenda frente a los derechos humanos. Para finalizar, la conferencia cierra con algunos comentarios sobre aspectos actuales para tener en cuenta en esta relación entre política y derechos humanos en las Américas.

Antes de empezar, una advertencia metodológica necesaria. Los comentarios que se presentarán a continuación no hacen parte de una investigación académica específica o a profundidad y tampoco tienen la pretensión de serlo. Son reflexiones que se alimentan fundamentalmente de dos fuentes. Por un lado, de un trabajo de observación participativa realizado durante los últimos años a partir de una red informal de organizaciones sociales que buscamos incidir en este proceso y que compartimos información regular sobre avances regionales y locales sobre cómo se mueve la política tanto en los órganos de la OEA como en las capitales de los países de influencia³. Por otro, a partir de las conclusiones de un proyecto de investigación

¹ Notas sin editar de la conferencia dada el 29 de mayo de 2015 en el Instituto de Estudios Avanzados de Puerto Rico y el Caribe, San Juan de Puerto Rico, en el marco del evento “Impact and Future Directions for the Inter-American Human Rights System”, organizado por The Inter-American Human Rights Network.

² Entendido como la asociación política entre los Estados del hemisferio americano congregados en la Organización de Estados Americanos – OEA.

³ De esta red hacen parte: el Cels de Argentina, IDL de Perú, Fundar de México, DPLF de Washington, Conectas de Brasil y Dejusticia de Colombia.

conjunto realizado por las mismas organizaciones y que se publicará próximamente en un libro titulado “Desafíos del sistema interamericano de derechos humanos: nuevos tiempos, viejos retos”.

1. ¿En que quedó el fortalecimiento?

Durante los últimos años la CIDH atravesó en un intenso proceso de debate en torno a su rol y facultades⁴. Varios gobiernos de la región plantearon en este proceso la necesidad de reevaluar la tarea de la CIDH a la luz de la “realidad actual de la región”. En este proceso se cuestionaron directamente las herramientas usadas por este órgano, su agenda estratégica y sus prioridades temáticas. El proceso fue muy complejo y en él se entremezclaron algunas críticas legítimas a la labor de la CIDH con propuestas que ponían en riesgo varias de sus facultades esenciales y su propia autonomía e independencia.

Después de meses de intensidad e incertidumbre, en marzo de 2013 se llevó a cabo la 44° Asamblea General Extraordinaria (AGE) de la OEA cuya resolución final mantuvo inalteradas las competencias de la CIDH y, con ello, se evitó un escenario de potencial desintegración del sistema de protección regional⁵. Con esta resolución los Estados respaldaron la respuesta que dio la CIDH mediante la reforma del “Reglamento, políticas y prácticas institucionales”, en donde acogió buena parte de las preocupaciones de los Estados.

No obstante, las consecuencias de este proceso deben seguir siendo evaluadas, al menos por dos razones. La primera es por el hecho de que si bien esta Asamblea General puso fin oficial al proceso de fortalecimiento, su propio texto deja abierta la discusión de manera indefinida⁶. La segunda, por las posibles repercusiones al interior de los órganos (especialmente la CIDH) que pudiera tener el proceso. Desde entonces se ha hablado de un posible “Chilling effect” en la CIDH que haría que

⁴ Par aun recuento detallado del proceso y algunos de sus resultados se puede ver el sitio web de la CIDH al respecto: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/fortalecimiento.asp> Información detallada también está compilada en dos números de la Revista aportes del Due Process of Law Foundation: DPLF, Aportes, Reflexiones para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, marzo de 2012, Nro. 16, disponible en: <http://www.dplf.org/sites/default/files/1332509827.pdf> DPLF, Aportes, La Reforma de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, abril de 2014, disponible en: <http://www.dplf.org/es/resources/19-la-reforma-de-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos>

⁵ 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”.

⁶ Esto por dos razones. La primera porque la apertura a seguir debatiendo se usó como fórmula de consenso para evitar que los países más radicales (Ecuador, Bolivia, Venezuela y Nicaragua) denunciaran la Convención Americana al imponerse una resolución en la que parecía que perdían totalmente en sus propuestas, lo cual consideraban políticamente muy costoso. Así que para salvar el honor de estos países, por intervención de Argentina, se acordó que los temas podrían volver a ser discutidos. En segundo lugar, por la propia dinámica de la OEA. La organización es un foro político y que siempre está abierto a discusión. Así que es imposible emitir una resolución que de alguna forma cierre un diálogo político.

restringiera sus actuaciones para evitar estimular el inicio de un nuevo proceso de reforma.

En cuanto al primer punto, la observación de los acontecimientos recientes sugiere que la bandera de la reforma sigue siendo enarbolada por Ecuador, pero que hoy en día cuenta con un muy limitado apoyo de sus pares. No obstante, el tema de la reforma se ha convertido en un punto de honor del gobierno Correa, lo cual ha llevado a que en distintos foros se continúe la discusión, si bien ya no con el clímax, intensidad y riesgo de retroceso que caracterizó al proceso de fortalecimiento.

Un primer escenario en donde se presentó esta situación fue en la Asamblea General de la OEA de 2014 en Paraguay. Allí el bloque del ALBA presentó un proyecto de resolución sobre la CIDH en donde fundamentalmente buscaba revivir los temas del fortalecimiento (especialmente los temas de financiamiento de las relatorías y agenda temática de la CIDH). La resolución estuvo muy cerca de ser aprobada, no porque los Estados de la región estuvieran férreamente decididos a aprobarla, sino por el simple hecho de la insistencia de Ecuador, la falta de preparación de algunas delegaciones y el cansancio colectivo de varios Estados en la materia. Esto muestra que si bien no existe hoy en día un consenso fuerte dirigido a la necesidad de avanzar seriamente con una reforma al sistema, el trabajo insistente de Ecuador puede tomar ventaja si se baja la guardia en la defensa del sistema. Al final, en dicha Asamblea, la presión de la CIDH logró evitar que la resolución pasara aliándose con Costa Rica que rápidamente presentó un borrador de contrapropuesta que buscaba todo lo contrario a lo que proponía el ALBA. Esto llevó a que el punto no se aprobara sin discusión, y frente a la inminente votación de las propuestas, se decidió por consenso aprobar una resolución intermedia que en mucho repite lo que año a año estipula la resolución sobre el SIDH.

Ecuador ha seguido, no obstante, su insistente llamado a una reforma del sistema de derechos humanos regional. Esto a partir de dos vías. Por un lado, proponer reformas al SIDH. Y, por el otro, mediante un llamado a construir un nuevo sistema regional de protección de los derechos humanos. En cuanto a lo primero, si bien no hay mucho ánimo para entrar en esta discusión, esta insistencia impide un verdadero fortalecimiento del sistema. Ejemplo de ello es la imposibilidad de llegar a una declaración conjunta en la pasada Cumbre de las Américas de Panamá realizada en 2015. Ecuador se negó a firmar la declaración por un llamado simbólico que ésta tenía a la protección del SIDH.

Por otro lado, Ecuador ha intentado revivir una idea que ya había introducido al interior de la Unasur⁷ y que es aquella de crear un sistema paralelo o alternativo de derechos humanos, subregional o regional (pero sin Estados Unidos y Canadá). La

⁷ En medio del proceso de fortalecimiento, Ecuador propuso la creación de una “Coordinación Suramericana de Derechos Humanos” y la puesta en marcha de un “Grupo de Trabajo para estudiar una propuesta sobre el tratamiento y promoción de los derechos humanos en Unasur”. La propuesta incluía incluso, la posibilidad de receptor y tramitar denuncias de violaciones a los derechos humanos.

propuesta de crearlo en el Unasur no ha avanzado⁸. Por ello, aprovechando que Ecuador ostenta la secretaría general de la Celac, ha trasladado allí su propuesta. En la propia cumbre de las Américas, el presidente Correa en su discurso avanzó su propuesta. En su discurso, Correa señaló que “la CIDH es innecesaria”, por ello, la “Corte en San José debe tener las facultades de evaluar las violaciones de derechos humanos, como en sistema europeo en donde no existe comisión y solo Corte”. Para Correa, “ya es hora de tener un sistema latinoamericano de derechos humanos. Todo está listo”⁹. Esta propuesta ha sido reiterada posteriormente por su Canciller, sugiriendo que la Celac sería el foro apropiado para el establecimiento de dicho sistema latinoamericano de derechos humanos¹⁰.

El otro tema es el del efecto amedrentador del proceso. En un análisis reciente, Daniel Cerqueira y Katya Salazar, del DPLF, estudiaron la actuación de la CIDH en la fase de “post-fortalecimiento” y concluyeron que, efectivamente, en este breve período se denota un mayor trabajo de la CIDH en su pilar de promoción, y un leve declive en su pilar de protección (que era uno de los objetivos de algunos Estados que proponían reformas). No obstante, los autores señalan que “pese a la tendencia de reducción en el número de decisiones vinculadas al pilar de protección, un examen más amplio de la labor de la CIDH desde el fin del proceso de fortalecimiento podría desvirtuar conclusiones fatalistas”¹¹. Los autores argumentan que es muy pronto para hacer juicios basados en estadísticas y que es necesario hacer un balance más cualitativo y contextual de la actuación de la CIDH. Y que, al hacerlo, se denotan importantes pasos de este órgano como haber iniciado el proceso de reorganización administrativa de la Secretaría Ejecutiva. A ello debería agregarse, que en la etapa de “post-fortalecimiento” la CIDH no se ha limitado en decisiones altamente políticas y que, de haberse producido de manera severa el denominado efecto de amedrentamiento probablemente no lo hubiera hecho. Como fueron, en su momento, la adopción de medidas cautelares para la protección del alcalde de Bogotá Gustavo Petro, o las

⁸ Como lo resalta el Cels, en ese momento en la Unasur “logró imponerse la idea de que cualquiera fuera el mecanismo a crearse en este foro, se debía evitar la duplicación de desarrollos normativos y de órganos de protección, supervisión o coordinación ya existentes a nivel universal o regional. Así, se concluyó que un sistema útil para el tratamiento de los derechos humanos a nivel de Unasur debía ante 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. Esta propuesta fue finalmente aprobada por las Jefas y Jefes de Estado en la reunión de Paramaribo a fines de Agosto de 2013. Kletzel, Gabriela *et. al.* (2015) El desafío de complementariedad en la nueva arquitectura institucional en derechos humanos de América Latina. En: Desafíos del sistema interamericano de derechos humanos: nuevos tiempos, viejos retos. Colección Dejusticia. Bogotá (En prensa).

⁹ Presentación en la Cumbre de las Américas de Rafael Correa. Ver especialmente desde el minuto 5.50 —<https://www.youtube.com/watch?v=WrbAVwsL9wQ>

¹⁰ Ver: <http://www.elciudadano.gob.ec/canciller-es-importante-la-creacion-de-un-sistema-latinoamericano-de-los-derechos-humanos/> y <http://www.eleconomista.net/2015/05/06/ecuador-plantea-a-celac-tener-un-propio-sistema-de-derechos-humanos>

¹¹ Cerqueira, Daniel y Katya Salazar (2015) Las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos antes, durante y después del proceso de fortalecimiento: por un balance entre lo deseable y lo posible. En: Desafíos del sistema interamericano de derechos humanos: nuevos tiempos, viejos retos. Colección Dejusticia. Bogotá (En prensa).

medidas cautelares a Villavicencio y Otros en Ecuador para la protección de su libertad de expresión.

Ahora bien, como sostienen Cerqueira y Salazar, “parece de suma importancia hacer seguimiento al rediseño interno de los grupos de trabajo de su Secretaría Ejecutiva, anunciado desde abril de 2014”. Este proceso que ha sido liderado por el Secretario Ejecutivo Álvarez Icaza desde que asumió su cargo, parece ir tomando forma. En el reciente informe Anual publicado por la CIDH reportó que “durante la mayor parte de 2014, la administración de la CIDH trabajó en consulta con la Comisión para diseñar una nueva estructura que enfrente mejor los retos que se le están planteando, en particular el atraso procesal de casos”. Además anunció que “el resultado fue la aprobación por parte de la Comisión durante su 153^o período ordinario de sesiones de la nueva estructura propuesta por la Secretaría Ejecutiva” y que “la Secretaría Ejecutiva se encuentra actualmente en proceso de realizar los procesos administrativos requeridos para implementar este cambio estructural, que incluye la emisión por parte del Secretario General de una enmienda a la Orden Ejecutiva 08-01 sobre la estructura de la OEA”¹². Este proceso es central para establecer el futuro de la CIDH y su verdadera capacidad de respuesta, tanto para tramitar los asuntos que tiene a su cargo, como para responder a amenazas futuras.

Un punto final que resulta importante pero que deja muchas dudas es la capacidad de la CIDH para hacer una verdadera planeación estratégica de su trabajo. Para el período 2011-2015 la CIDH por primera vez en su historia publicó un plan estratégico, lo cual es un avance. Pero se trató de un intento muy limitado. Como lo demostramos con Laura Lyons en un reciente trabajo, el Plan Estratégico 2011-2015 de la CIDH estuvo plagado de errores, las metas no fueron realistas y, por tanto, al evaluar hoy en día su cumplimiento la CIDH queda en una posición muy incómoda¹³. Más preocupante resulta hoy que la CIDH no parece haber iniciado un nuevo proceso para no repetir estos errores en el futuro. A meses de terminarse el período de planeación no se conoce ninguna iniciativa para iniciar consultas orientadas a la elaboración de un nuevo plan.

¹² CIDH. Informe Anual 2014. Capítulo VI. Desarrollo institucional y asuntos administrativos.

¹³ En ese trabajo concluimos que “la elaboración de las metas propuestas tuvo enormes falencias. En primer lugar, las metas fueron exageradamente ambiciosas y poco realistas a las condiciones específicas de la CIDH y de sus capacidades, recursos y herramientas para cumplirlas. Los saltos cuantitativos de producción estuvieron basados en proyecciones poco realistas de la multiplicación de recursos adicionales para el cumplimiento, lo cual de antemano las condenó al fracaso. En segundo lugar, las metas no fueron consultadas y trabajadas con el personal encargado de realizar los procesos que se estaban midiendo y proyectando. No existió un proceso al interior del órgano que permitiera socializar las expectativas, recoger retroalimentación sobre las capacidades para realizarlas y comprometer a los funcionarios responsables por su cumplimiento”. Sánchez, Nelson Camilo y Laura Lyons (2015) El elefante en la sala: El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano. En: Desafíos del sistema interamericano de derechos humanos: nuevos tiempos, viejos retos. Colección Dejusticia. Bogotá (En prensa).

2. La discusión sobre el futuro de la OEA (Visión Estratégica)¹⁴

En 2013, el entonces Secretario General, José Miguel Insulza, presentó ante el Consejo Permanente de la OEA una propuesta de “Visión estratégica” de la organización para definir reformas futuras. Esta propuesta inició un diálogo político que actualmente se lleva en el seno del Consejo Permanente. El actual Secretario General, Luis Almagro, desde su campaña ha resaltado que considera adecuada esta hoja de ruta y que dará continuidad a estos esfuerzos. Por ello es necesario estudiar su contenido, lo cual se hará desde tres puntos de vista: el diagnóstico que se presenta de la organización, la propuesta en general, y las repercusiones de la propuesta en el tema específico de derechos humanos.

La propuesta parte, obviamente de un diagnóstico de la OEA que se divide en dos temas. Uno político sobre vigencia de la organización, y uno institucional sobre su funcionamiento actual. En cuanto a lo primero, la propuesta de “Visión Estratégica” si bien constata una expansión de organizaciones regionales y subregionales en los últimos años como Unasur y la Celac) parte de la base de que “los organismos regionales no pueden ser vistos como alternativas reales a un organismo hemisférico”.

Para la Secretaría General, hoy día, más que antes, existe una agenda hemisférica que no puede ser abordada por estas organizaciones, por lo cual, la OEA como foro hemisférico no solo sigue vigente, sino con mayor razón. Esta agenda se dinamiza por: 1) un mayor comercio y un intercambio más balanceado entre América del Norte y el resto del Hemisferio; 2) factores demográficos, culturales y sociales que hacen necesaria la interacción como, por ejemplo, la migración; 3) la existencia de democracias efectivas que comparten valores políticos.

Por otro lado, en cuanto al balance institucional, la propuesta reconoce como diagnóstico operativo que el “crecimiento inorgánico de mandatos y el estancamiento de los recursos presupuestales han ido erosionando [la] capacidad [de la organización] para responder de manera eficiente a los requerimientos que provienen de [sus] misiones esenciales”, lo cual ha ocasionado “una sensación de insatisfacción” en sus miembros. Y es entonces frente a esta situación que se requiere “retomar una visión estratégica que ponga en el centro las misiones fundamentales de la OEA y oriente en torno a ellas el uso de sus recursos y las medidas coyunturales e iniciales que deben adoptarse”.

En este sentido, la propuesta parte de una conclusión simple en la que hay dos alternativas: si se quiere mantener las actuales tareas de la OEA es necesario realizar un aumento de los recursos, y si no existe disposición de los Estados miembros para un aumento de cuota, es necesario reducir las tareas de la organización. En cada uno de los escenarios se presentan líneas estratégicas, pero no propuestas específicas.

¹⁴ Todos los documentos oficiales sobre este temas son accesibles en el sitio web del grupo de trabajo: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/GTVEOEA.asp>

En materia presupuestal, la recomendación de Insulza fue aumentar el presupuesto de manera tal que la hegemonía de recursos que históricamente ha recaído en América del Norte sea balanceada. La idea es que se mantengan los recursos actuales de Estados Unidos y Canadá (el primero de ellos actualmente aporta el 60% del Presupuesto regular total), pero que este valor disminuya en proporción al 49% del total, mientras que los demás países miembros aumenten sus contribuciones para alcanzar el 51% restante. Esto requeriría entonces mayor contribución económica de América Latina y del Caribe¹⁵.

Ideas complementarias para aumentar el presupuesto son, además, en primer lugar, hacer uso de contribuciones de fondos privados como organizaciones benéficas, fundaciones u ONGs dedicadas a temas similares a los realizados por la OEA (con lo que se podrían financiar tareas anexas como el Museo, la Biblioteca y otras). En segundo lugar, la ampliación de fondos Específicos voluntarios, como el Fondo Oliver Jackman sobre derechos humanos, invitando tanto a Estados miembros como observadores. Y, en tercer lugar, crear distintas clases de países observadores, y crear la figura de Miembros Asociados que serían países de otras regiones que podrían comprometerse económicamente con la organización.

En el otro frente, el de la reducción o racionalización de mandatos, la propuesta parte de mantener o privilegiar los cuatro pilares de la organización y reducir los mandatos que no estén directamente relacionados con ellos. Actualmente la OEA, en materia de sus pilares fundamentales se organiza de la siguiente manera:

Pilar	Tareas actuales
Conservación, fortalecimiento defensa y expansión de la democracia	Incluye hoy como actividad de la Secretaria, el seguimiento de los mandatos de la Carta Democrática; la realización de misiones de observación electoral; el apoyo a los estados miembros que quieran mejorar sus sistema electorales; el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción; la prevención y atención de crisis; el desarrollo de programas de fortalecimiento de la institucionalidad democrática en los países miembros, que incluyen los programas sobre financiamiento electoral, apoyo a la gestión pública eficiente, facilitadores judiciales, gobierno electrónico e identidad civil; y la prioridad de los temas de género, para asegurar la participación igualitaria de ciudadanos y ciudadanas en la gestión democrática.
Defensa y promoción	Ello incluye hoy como actividad de la Secretaria, el fortalecimiento

¹⁵ Para el debate presupuestal específico de los órganos de derechos humanos, con seguimiento detallado de las contribuciones por país y un estudio específico sobre Brasil, ver: *Cetra Raísa y Jefferson Nascimento (2015) Contando monedas: el financiamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. En: *Desafíos del sistema interamericano de derechos humanos: nuevos tiempos, viejos retos*. Colección Dejusticia. Bogotá (En prensa). Allí se menciona, por ejemplo, que si bien la CIDH indicó que su presupuesto necesario a partir de 2014, debería rondar los 24,787 millones de dólares, en 2013, la CIDH operó con un presupuesto total de 11,1 millones de dólares. Por otro lado, la Corte preveía que a partir de 2014 necesitaría 10 millones de dólares para funcionar a pleno vapor, pero en 2013, su captación fue de tan sólo 5,2 millones de dólares.

de los derechos humanos	del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, las tareas de la Comisión y la Corte Interamericanas, como también las actividades de seguimiento de la Convención de Belen do Para (MESECVI) y las actividades de la Secretaria en relación a todas las formas de discriminación hacia grupos vulnerables: poblaciones indígenas y afroamericanas, migrantes y discapacitados.
Preservación de la paz y la seguridad en todo el hemisferio	Ello incluye hoy como actividad de la Secretaria, el enfrentamiento prioritario de las amenazas del crimen organizado en todas sus formas. Incluye también el trabajo de las Misiones Especiales en Colombia, Haití y la Zona de Adyacencia entre Belice y Guatemala, así como las acciones de promoción de la paz. También incluye la relación con la Junta Interamericana de Defensa.
Desarrollo integral	Ello incluye hoy la realización de las Reuniones Ministeriales y mandatos que han emanado de las Cumbres de las Américas, en materia de educación, medio ambiente, protección social, libre comercio y competitividad; junto a la gestión de nuestro sistema de becas y nuestro portal educativo.

Con base en estos pilares, la propuesta es destinar los recursos del Fondo Regular exclusivamente al cumplimiento de las tareas fundamentales y, para la realización de las otras actividades que los países miembros quieran encargar a la Organización, crear en cada caso Fondos específicos para financiarlas. Para ello se requiere, obviamente, examinar el contenido de cada tarea para verificar si la OEA es el organismo del Sistema Interamericano que mejor puede cumplirla y, si no lo fuera, determinar si existen posibilidades de asociarse con otros organismos del Sistema para llevarlas a cabo, asignando nuestros recursos de manera más eficiente y racional, o simplemente dejarlas de realizar.

Ahora bien, a la fecha no es del todo claro cuál sería la repercusión de este proceso en materia de política de derechos humanos. En su segundo documento sobre visión estratégica, el Secretario Insulza únicamente reconoció que se estaba llegando al final del proceso de fortalecimiento, el cual evaluó como un proceso “inclusivo, abierto y que permitió avances importantes”. Pero no mencionó las reformas concretas que deberían adelantarse. Lo cual es previsible pues hasta entonces el proceso no concluía. No obstante, si se trata de entrar a revisar mandatos y verificar si son o no estratégicos para la OEA habrá que revisar de nuevo si los mecanismos de derechos humanos cumplen o no con los requisitos arriba señalados para determinar si continúan como están, se fortalecen y si se financian a partir del fondo regular o de fondos específicos.

Esta propuesta fue recibida por el Consejo Permanente que decidió abrir un espacio especial para sostener la discusión de visión estratégica. Sus avances llevaron a que el 12 de septiembre de 2014 se llevara a cabo una Asamblea General Extraordinaria sobre visión estratégica, cuya resolución final aprobó unos “Objetivos Estratégicos” para el fortalecimiento institucional, la gestión administrativa, y para cada uno de los pilares definidos en la Visión de la Organización: Democracia, Derechos Humanos,

Desarrollo Integral y Seguridad Multidimensional¹⁶. Esta resolución encomendó además al Consejo permanente para Permanente continuar el desarrollo de la Visión Estratégica mediante: 1) la elaboración de un plan estratégico integral de la OEA; 2) el diseño de herramientas y mecanismos de mejora de la gestión; y 3) el establecimiento de mecanismos para la evaluación. Para ello se creó un grupo de trabajo Ad Hoc encargado de definir, conjuntamente con la Secretaría, estos planes.

Así las cosas, la discusión sobre Visión Estratégica parece ser el paso más concreto dado por la Organización en los últimos años para enfrentar sus problemas endémicos. Existe un mandato claro dado mediante Asamblea General para avanzar en el tema. Sin embargo, hasta ahora la discusión no ha tomado tracción en el órgano político. Si bien, el Grupo está funcionando bajo la presidencia del Embajador de México y se reúne periódicamente, no presentado avances políticos sustantivos. Para los entendidos parece tratarse más de una discusión que mantiene ocupados a los diplomáticos en Washington, pero que todavía no ha tomado vuelo en las capitales, que es donde se están tomando las decisiones y que pueden mover el ajedrez, como sucedió en el proceso de fortalecimiento. Aun así, la cuestión puede cambiar súbitamente con los anuncios del nuevo secretario general y su respaldo al proceso. En parte, este escenario difícilmente se iba a mover con un secretario general que iba de salida, pero puede cambiar si el entrante lo prioriza dentro de su agenda. Esta es entonces una discusión que debe ser seguida muy atentamente no solo porque de ella puede depender el futuro de los mecanismos de derechos humanos (y puede reabrir el fortalecimiento), sino que además en ella se podría jugar el futuro de la propia OEA.

3. La nueva Secretaría General

El 25 de mayo de 2015 oficialmente se posesionó – sin ninguna ceremonia relevante – el nuevo Secretario General de la OEA, Luis Almagro. Su proceso de designación suscitó distintas opiniones¹⁷, pero solo las acciones que de ahora en adelante se ejecuten aclararán el panorama sobre lo que será la relación entre la Secretaría General y los órganos de derechos humanos de la OEA.

Por ahora, el Secretario General no ha elaborado mucho en lo que planea será su relación en materia de derechos humanos. Sus silencios han sido tomados por algunos defensores interamericanos como falta de interés o conocimiento específico en la materia. No obstante, para no especular es mejor remitirse al contenido de la propuesta sometida a consideración por Almagro, que hasta ahora se ha presentado con más detalles en su discurso ante la Organización realizado en Washington el 18 de febrero de 2015.

¹⁶ http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-009/14&utm_source=OAS+Press+Subscription+List&utm_campaign=4ecdfea4fc-Ex_Presidente_de_Rep_blica_Dominicana_Leonel_Fern&utm_medium=email&utm_term=0_c0f6eeace4-4ecdfea4fc-415750825

¹⁷ Un resumen de estas puede verse en: Nelson camilo Sánchez, “La fórmula Uruguaya para las Américas”, disponible en <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/2540>

La propuesta desarrolla cada uno de los pilares de la OEA y parte de la lógica de construcción sobre lo construido y lo que está en desarrollo. Almagro expresamente señala que “no es afín al enfoque del Big Bang”. Y desde el principio establece que tendrá tres prioridades que son en las que la OEA tiene “valor agregado”: 1) seguridad ciudadana, 2) gestión de desastres naturales en Centroamérica y el Caribe, y 3) la creación de un sistema interamericano de prevención de conflictos sociales. A su vez, reconoce que estas ideas no podrán llevarse a cabo “sin realinear el presupuesto a un número más reducido de mandatos y/o una mayor capitalización [¿aumento de recursos?] en el marco de una nueva Visión Estratégica”.

Específicamente en materia del pilar de derechos humanos Almagro propone, en primer lugar, fortalecer el papel de la CIDH como órgano dual (promoción y protección), así como fortalecer la Corte como órgano jurisdiccional. No obstante su propuesta muestra un enorme desconocimiento de cómo funcionan los órganos pues acto seguido propone “promover que la Corte actúe in loco, es decir, que pueda visitar los países respecto a los cuales se le sometan casos”. Esta propuesta no solo no reconoce la estrategia de sesiones extraordinarias que sostiene la Corte desde hace varios años, sino que además deja duda de la relevancia de estas visitas dentro del marco del proceso contencioso como actualmente se lleva ante el sistema.

Además, en materia concreta para este fortalecimiento el nuevo Secretario propone:

- *Asegurar el papel técnico profesional de la CIDH.* Sin embargo no dice cómo se haría y tampoco presenta cuáles son los aspectos en donde se debe mejorar. Solo hace alusión a que la CIDH debería tener un enfoque precautorio en materia de crímenes de lesa humanidad (que en la actualidad, afortunadamente y con excepción de Colombia, no parecen ser parte del contexto más apremiante y actual de la región).
- *Promover que la CIDH tenga “agendas de trabajo positivas con los estados” y que no todo sea denuncia sino además “construcción”.* Esta idea repite algunas de las propuestas de países del grupo Alba sobre la necesidad de más promoción o asistencia técnica por parte de la CIDH, en lugar de tantas actividades de protección (por lo cual ha sido criticada por defensores).
- *Darle eficiencia a la CIDH “desde criterios jurídicos y de promoción de derechos humanos”,* con lo cual pareciera partirse de la base de que la CIDH en efecto tiene dobles estándares, comprando así la visión de algunos países que promovieron el fortalecimiento.
- *Aumentar el trabajo en materia de DESC.* Esto también fue parte de la discusión de fortalecimiento y terminó con la creación de una relatoría especial a la que ningún estado ha realizado todavía un aporte económico para hacerla realidad.
- *“Sumar recursos para las relatorías”.* Presentado así, con ambigüedad, por lo que no se conoce si se refiere a aumentar los recursos de las relatorías existentes o si va en la línea de Ecuador de repartir los recursos existentes para limitar la capacidad de algunas de ellas (especialmente en materia de libertad de expresión).

- *Abordar la agenda de DDHH de manera temática y no de países.* Con lo cual se inscribe también dentro de las propuestas del Alba en fortalecimiento para debilitar la capacidad de denuncia específica de la CIDH.
- *Promover el diálogo directo con los países.* Así sucintamente presentada, por lo cual es imposible prever a qué se refiere.
- *Monitorear las medidas cautelares y otros mecanismos de la CIDH y su secretaría ejecutiva.* Esta propuesta si bien es en principio interesante (pues la verificación, el seguimiento y la planeación deben ser fortalecidas), pero que si no se realiza con autonomía podría llevar a que la CIDH o la Corte pierdan independencia y autonomía para el cumplimiento de sus mandatos.

Adicionalmente a estas propuestas, Almagro propuso tres cuestiones que involucran no solo a los órganos sino además a los Estados: 1) avanzar en la universalización del sistema; 2) asegurar su financiamiento con un presupuesto permanente que no dependa de contribuciones voluntarias; y 3) crear un sistema interamericano de prevención de conflictos sociales. Ésta última parece ser su idea más innovadora, pero no desarrolla en detalle de qué se trataría.

Así las cosas, estas propuestas han dejado un enorme margen de discusión. Muchas de ellas parecen retomar los temas de fortalecimiento con el mismo lenguaje ambiguo que se usó para buscar el debilitamiento de la CIDH en el proceso de reforma. Eso ha preocupado a una serie de organizaciones de derechos humanos, que en las presentaciones públicas de Almagro le han hecho preguntas específicas sobre el futuro de los derechos humanos en la OEA. No obstante, el secretario –entonces candidato - evadió las respuestas. Ahora que se posesiona se conocerá con más detalle cuál es la orientación específica de estas propuestas. Se espera que de la ambigüedad se pase a estrategias concretas para determinar si, como creen algunos, el secretario reactivará el proceso de fortalecimiento defendido por el Alba, o si adoptará una postura distinta.

4. Otros desafíos actuales

Finalmente, estas discusiones institucionales deben ser leídas en el actual contexto interamericano y en la forma como los Estados se están posicionando al respecto, así como frente a las coyunturas que pueden influir en la toma de decisiones. En esta sección final se reseñarán algunas cuestiones a tener en cuenta en esta materia.

Los Estados están por elegir nuevos miembros en los dos órganos. Una cuestión que puede hacer cambiar radicalmente la posición de los órganos (CIDH y Corte) es su composición. Por tanto es necesario tener en cuenta que los dos órganos pueden tener un cambio importante para el próximo año¹⁸. En junio se realizarán las elecciones de cuatro miembros de la CIDH y cuatro jueces de la Corte (más de la mitad del total de miembros de los órganos). Y con esta elección muchas cosas pueden cambiar. Por

¹⁸ El perfil de los candidatos se encuentra aquí: <http://cejil.org/contenido/conozca-a-los-candidatos-y-las-candidatas-para-las-proximas-elecciones-de-integrantes-de-l>

ejemplo, la CIDH tendrá un cambio enorme pues no habrá reelección de ninguno de sus miembros. Esto quiere decir que el 2016 iniciará con una CIDH mayoritariamente novata.

La elección de estas vacantes tendrá lugar, además, en una Asamblea General bastante atípica, sin recursos y organizada a las volandas. Esto tras la decisión de Haití de no realizar la Asamblea General en su país como se había planeado desde hace un año. Así las cosas, se tratará de una asamblea en la sede de la OEA y que tendrá muy bajo perfil, lo cual podría dar lugar a sorpresas.

La sociedad civil se ha movilizadado para hacer seguimiento a este proceso y creó una iniciativa interesante para apoyar un panel de expertos que establezca perfiles de candidatos como se realiza actualmente en otros escenarios como la Corte Penal Internacional. Esta experiencia es promisoría, pero aún falta ver sus resultados. Por otro lado, hasta ahora la exposición pública de los candidatos y los espacios que han ofrecido para compartir sus visiones con la sociedad civil han sido mínimas, hecho por el cual las organizaciones de defensores ya han hecho algunas denuncias.

Estados clave en el panorama regional no están presentes en la OEA. Se trata de estados Unidos y Brasil. El primero debido a que su anterior embajadora se pensionó y el congreso le tiene parado al gobierno Obama proceso de ratificación de su sucesora. Y en el otro caso ocurre algo similar. Después de varios años de haber voluntariamente retirado su embajador de la OEA, Brasil decidió finalmente avanzar mediante la designación de Guilherme Patriota (hermano del ex canciller). Esto fue tomado como un signo positivo de normalización de las relaciones, pese a algunos reparos y miedos respecto de la figura de Patriota y su posición frente a los temas de derechos humanos. Sin embargo, el Congreso – debido a temas políticos, en una jornada que también combinaba la aprobación de un nuevo juez de la Corte Suprema -, no ratificó la designación del gobierno de la presidenta Rouseff¹⁹.

En consecuencia, dos grandes e importantes jugadores del sistema no están representados al más alto nivel en las discusiones hemisféricas, lo cual causa no solo problemas operativos, sino que desdice de la legitimidad de la organización.

El aliado del fortalecimiento ya no lo es tanto. Desde el cambio de gobierno se había previsto que el apoyo que México le había brindado a la CIDH podía cambiar. Y esto se ha materializado a partir de varios hechos y podría profundizarse en el futuro cercano. Para empezar, el gobierno de México ha dejado claro que no le interesa una confrontación con los países suramericanos, así que en caso de que se levantara de nuevo una exigencia del Alba frente a la CIDH no jugaría un papel tan decidido como el que tuvo en años pasados. Además, con el agravamiento de la crisis de derechos

¹⁹ Sobre el tema puede verse los siguientes artículos: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/219928-interesses-nomeados.shtml> y <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/219978-acertaram-marco-aurelio.shtml> También es pertinente leer el comunicado de prensa de Conectas Derechos Humanos rechazando lo sucedido: <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/37951-descaso-com-oea>

humanos doméstica, México ha empezado a dar muestras de que reciente el monitoreo internacional. Ya lo hizo públicamente con el relator de tortura de Naciones Unidas y se escuchan voces que una actitud similar ha tomado en privado frente a su posible inclusión dentro del capítulo IV del informe anual de la CIDH. La cuestión también se puede agudizar con los desarrollos del grupo especial de expertos nombrado por la CIDH para apoyar la investigación de los estudiantes desaparecidos en Aytotxinapa, Iguala.

Las distensiones y tensiones del diálogo político con Cuba. Si bien es una de las noticias mejor recibidas en los últimos años, las medidas para la regularización de Cuba en el sistema tienen tanto oportunidades como desafíos. En primer lugar, en el sentido en que avanzar con el restablecimiento efectivo de Cuba debería pasar por una actualización de sus compromisos ante la OEA. Por ejemplo, un compromiso con la Carta Democrática Interamericana, que pone en tela de juicio el propio régimen político cubano. Por otro lado, con un reconocimiento de Cuba del sistema interamericano de protección de derechos humanos y, posiblemente, pasos para la actualización de sus compromisos en la materia mediante la ratificación de la Convención Americana. Ambos son temas muy espinosos y generarán mucha tensión pues pueden dar lugar a que Cuba repotencie los reparos del Alba frente al sistema de derechos humanos.

Las consecuencias de la relación Estados Unidos y Venezuela. Un hecho que provocó un retroceso en el proceso de normalización de estas relaciones y de distensión en lo que había sido la lucha ideológica que se presentó en el fortalecimiento fueron las medidas adoptadas por Estados Unidos frente a Venezuela. Esto definitivamente interfirió en el ambiente que se estaba creando a partir de la expectativa de la Cumbre de las Américas en Panamá. Esto además da lugar para que una acción decidida e importante de la CID (otorgar medidas cautelares) sea tomada por sus opositores como una nueva muestra de alineación con los Estados Unidos y no como una respuesta reglamentaria a una situación fáctica que amerita una respuesta jurídica específica.

La creciente rebeldía de algunos Estados frente a las decisiones del sistema. Un último tema que debe ser cuidadosamente considerado es una creciente actitud pública de los Estados de controvertir las decisiones de CIDH y Corte. Así, por ejemplo, en los últimos años el poder legislativo de Guatemala ha desconocido expresamente el carácter vinculante de sentencias de la Corte IDH²⁰, algo que ya en su momento había hecho Venezuela. Y recientemente se sumó República Dominicana mediante la resolución del Tribunal Constitucional de República Dominicana de 4 de noviembre de 2014 que declaró sin efecto la aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH, formalizada en marzo 1999 por el entonces presidente dominicano Leonel Fernández²¹. Un último caso preocupante lo constituye Colombia, que había sido por

²⁰ Véase comunicado de prensa de la CIDH Nro. 58/14 de 16 de mayo de 2014, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/058.asp>.

²¹ Dicha decisión constituyó una evidente represalia por decisiones de la Corte IDH que dejaba sin efecto la validez de sentencias del Tribunal Constitucional dominicano que conculcaban derechos fundamentales de ciudadano/as dominicano/as descendientes de haitiano/as. Véase al respecto CIDH,

años un aliado del sistema en materia de cumplimiento (al menos en el papel y gracias a la jurisprudencia de su Corte Constitucional). Dos temas han dado lugar a esta actitud. Por un lado, el cumplimiento de las medidas cautelares otorgadas al alcalde de Bogotá Gustavo Petro, en donde el propio presidente de la república expresó que no las cumpliría. Por el otro, la respuesta del Estado al informe de la visita *in loco* realizada por la CIDH, en donde el estado directamente respondió que algunas recomendaciones las consideraba adecuadas y las cumpliría y las estaba cumpliendo y que, por el contrario, otras no las compartía y no las implementaría. Este tema es más sensible especialmente en lo que se refiere a los estándares judiciales respecto a los temas relacionados con el proceso de paz, lo cual podría llevar a que esta actitud se traslade a las decisiones de la Corte Interamericana.