



Inter-American Human Rights Network

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: El derecho y la política del cambio institucional

interamericanhumanrights.org¹

Informe Enero 2016

Resumen Ejecutivo

El presente informe resume las principales conclusiones del segundo taller de la Red Interamericana de Derechos Humanos, realizada en el Instituto de las Américas, de la University College London en octubre de 2015². Las discusiones del taller examinaron los constantes desafíos que el desarrollo institucional del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha enfrentado desde su creación. Al mismo tiempo, los participantes destacaron la forma en que el SIDH se ha expandido a medida que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se han fortalecido, el incremento de su jurisprudencia y como el Sistema ha construido su legitimidad a través del tiempo. Aunque el proceso de reforma más reciente ha concluido, el SIDH sigue enfrentando una serie de desafíos, y tendrá que buscar adaptarse e innovarse institucionalmente para mantener su impacto en el futuro.

Expansión institucional: Avance y Contención

El SIDH ha ampliado gradualmente el alcance y la escala de sus acciones, así de ser una instancia cuasi-judicial provista de un mandato mal definido, ha pasado a convertirse en un régimen jurídico que otorga formalmente a individuos y grupos la facultad de impugnar el accionar por parte de los Estados americanos en el campo de los derechos humanos. Numerosos factores han alentado esta expansión, pero las OSC han jugado un papel fundamental en la conformación de la evolución institucional del Sistema. El desarrollo del SIDH también ha sido facilitado por las reformas constitucionales experimentadas por diversos países de la región, que han acarreado una incorporación generalizada de las normas internacionales de derechos humanos, incluyendo aquellas desarrolladas por el SIDH, en los sistemas nacionales. El rol de los Comisionados, jueces y funcionarios en el propio SIDH ha resultado fundamental para la expansión del Sistema, empujando los límites institucionales de su mandato y fomentando nuevas iniciativas fundadas en el conjunto de estándares y jurisprudencia de derechos humanos acumulados en el tiempo.

Desafíos a la autoridad y legitimidad del SIDH

Los cambios institucionales que el SIDH ha experimentado siguen siendo profundamente controversiales. El Sistema depende de su autoridad moral y política como legítima institución internacional de derechos humanos para ser capaz de actuar y fortalecer la protección de los derechos humanos. El SIDH históricamente ha enfrentado este tipo de retos; una de las razones por las que la Comisión tuvo problemas en sus primeros días, por ejemplo, fue la percepción de que había sido creado por los Estados Unidos como

¹ La Red Interamericana de Derechos Humanos (IAHRN, por sus siglas en inglés) es un proyecto de investigación internacional que busca analizar el desarrollo e impacto del sistema regional de los Derechos Humanos en las Américas. La red está financiada por la Leverhulme Trust bajo su programa de Redes Internacionales y sus miembros incluyen líderes y académicos emergentes del Sistema Interamericano de todo el mundo. Para mayor información sobre la Red Interamericana de Derechos Humanos, por favor contáctese con el Dr. Par Engstrom (p.engstrom@ucl.ac.uk), o el facilitador de la Red, Peter Low (p.low@ucl.ac.uk).

² Un resumen más detallado del taller está disponible a través de la [página web](#) de la Red Interamericana de Derechos Humanos. Por favor considere que el análisis contenido en este informe no refleja necesariamente la opinión de todos los participantes del taller.

parte de sus esfuerzos para socavar la revolución cubana. Por otra parte, el Sistema se ha enfrentado a desafíos generados desde estados y funcionarios, hostiles a su expansión y críticos a las decisiones del SIDH. Una crisis a finales de 1990 surgió como resultado de los intentos del gobierno de Alberto Fujimori en Perú por retirarse de la jurisdicción de la Corte. Mientras que, en los últimos años, varios países de América Latina han comprometido su apoyo con el SIDH de manera amplia, otros - en particular, Ecuador y Venezuela - han procurado activamente debilitarlo. Otra manifestación de los esfuerzos para restringir la influencia del Sistema y ejercer sutilmente un mayor control político de su desarrollo institucional se puede observar en intentos por asegurar el nombramiento de funcionarios a la Comisión y la Corte que estén a favor de un Sistema minimalista.

El cambio del contexto político en la región también presenta un desafío. El auge de las organizaciones subregionales, como la UNASUR, ha mostrado como otros mecanismos incipientes de derechos humanos se expanden en zonas que anteriormente eran de la exclusiva competencia institucional del SIDH. Funcionarios de estas nuevas instituciones han sostenido que gozan de una mayor legitimidad al comprometerse con temas de derechos humanos en América Latina sobre la base de, entre otras cosas, su sólida conexión territorial con América Latina y la exclusión de los Estados Unidos. Por otra parte, a diferencia de períodos tempranos del desarrollo institucional del Sistema, hoy en día los gobiernos de la región son casi universalmente elegidos por votación popular. Las credenciales democráticas de los gobiernos han hecho que el ejercicio de equilibrio que el SIDH ejecuta entre su rol como árbitro supranacional de los derechos humanos, por una parte, y el principio y práctica de la subsidiariedad, por el otro, sea cada vez más delicado. Tales desafíos son evidentes, por ejemplo, en las deliberaciones de la Corte con respecto a la aplicabilidad (o no) de los mecanismos domésticos de reparación. Cuando la Corte ha indicado que los sistemas nacionales de indemnización son inadecuados, por ejemplo, en la decisión del *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala* en el 2010, se ha arriesgado a provocar la fuerte reacción y el incumplimiento por parte de aquellos gobiernos electos que sostienen que sus decisiones gozan de mayor legitimidad que las impuestas por un tribunal externo. En otras palabras, si bien el proceso de reforma - el llamado "proceso de fortalecimiento" - concluyó con cambios relativamente limitados a su mandato institucional (al menos en comparación a lo que muchos partidarios del SIDH habían previsto inicialmente), los riesgos para el futuro desarrollo del Sistema siguen siendo considerables.

Adaptación Institucional e Innovación

A la luz de los considerables desafíos políticos que enfrenta el SIDH, se requiere de una continua adaptación. El SIDH también tendrá que sostener un grado de adaptación e innovación institucional para desarrollar nuevos procedimientos y métodos de operación, con el fin de asumir un rol activo en su evolución futura.

Adaptación: transparencia institucional

El SIDH es frecuentemente sujeto de críticas por falta de transparencia. Para una institución que exhorta periódicamente a los gobiernos a mejorar el acceso a la información, a difundir la verdad sobre violaciones, y que busca promover la libertad de expresión y otros valores relacionados, tales críticas pueden resultar perjudiciales para su legitimidad. Aunque cierto grado de confidencialidad es requisito ineludible de toda institución que procesa información sensible y personal, el SIDH podría hacer más para que la información estuviera disponible al público. El acceso a los archivos del SIDH, a los datos operacionales y a información de los casos, por ejemplo, a menudo ha sido inconsistente. Esto no es únicamente una cuestión sobre el principio de transparencia; también representa un obstáculo para la base empírica de investigaciones necesarias para orientar las discusiones de políticas. Por otra parte, la claridad y la transparencia en la selección de los casos individuales, así como en los criterios y procedimientos para el nombramiento de los funcionarios son esenciales. Es necesario reconocer que avances importantes, externos al SIDH, han tenido lugar recientemente en este sentido, tal como se manifiesta, por ejemplo, en el trabajo del Panel Independiente para la Elección de Comisionados y Jueces Interamericanos. También hay que destacar que, para mantener su legitimidad, el SIDH debe hacer todo lo posible para minimizar cualquier percepción de parcialidad.

Innovación: nuevas respuestas a las crisis contemporáneas de derechos humanos

Es ampliamente reconocido que algunas de las reformas de procedimiento que ha experimentado el SIDH han sido positivas. Por ejemplo, los cambios en los informes de supervisión de cumplimiento – desde informes escritos únicamente a su presentación en las audiencias públicas – acreditan un creciente impacto institucional. Los cambios de procedimientos son improbablemente suficientes, como el registro histórico del SIDH indica. Sin embargo, nuevas iniciativas en los últimos años, tales como la creación de un grupo de trabajo de expertos para investigar las desapariciones de los estudiantes de Ayotzinapa, México, han permitido que el impacto sea en tiempo real, y no sólo como resultado de años de extensos procesos judiciales. Esta innovación institucional podría servir de modelo para futuras actividades. El Sistema también podría inspirarse en otros modelos institucionales exitosos, como el de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), como vías para contribuir al fortalecimiento desde la experiencia de las respuestas institucionales nacionales. Mediante la aplicación de soluciones innovadoras a los desafíos de derechos humanos en la región, el sistema estará en condiciones de mantenerse al día con los cambios de las dinámicas políticas y los patrones cambiantes de movilización de las OSC en América Latina. Tales formas de cambio institucional podrían ser posibles sin requerir necesariamente de significativos recursos adicionales.

Equilibrio de los recursos

El Sistema sigue estando sujeto a considerables restricciones políticas y de recursos en su capacidad para explorar vías alternativas de acción. Asumiendo un financiamiento estancado o modestamente aumentado en los próximos años, el desarrollo de nuevos modelos de acción inevitablemente significará que el personal y los fondos serán desviados lejos de las áreas de actividades existentes. Esto podría ser un problema grave, dado el atraso ya sustancial que enfrenta la tramitación de casos, en particular, ante la Comisión. Cambios institucionales anteriores - por ejemplo, la ampliación de la labor de los Relatores de la Comisión – se tradujeron en un aumento de la presión sobre los recursos destinados al procesamiento de peticiones. Por otra parte, las decisiones para priorizar áreas o actividades particulares a menudo no están sujetos al criterio autónomo del Sistema. Iniciativas institucionales a menudo dependen de donantes externos, cuyas prioridades pueden no estar necesariamente alineadas con las del SIDH. Esto se manifiesta, por ejemplo, en las dificultades actuales que enfrenta la Comisión para garantizar el financiamiento de su recién creada Unidad de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el futuro, el fortalecimiento de la capacidad institucional del SIDH requerirá evaluaciones periódicas, con base empírica, de los efectos relativos y los costos de oportunidad de desviar recursos de una actividad a otra.

Difusión Institucional

El Sistema opera en un entorno regional que es a menudo políticamente hostil, siendo regularmente objeto de críticas feroces. Esto puede ser, en parte, una inevitable consecuencia de ser una institución internacional de los derechos humanos que actúa en cumplimiento de su mandato institucional. Sin embargo, el Sistema deberá seguir enfrentando a sus críticos; pero al mismo tiempo requiere cultivar a sus partidarios. El apoyo vital dado al SIDH desde los dinámicos movimientos de derechos humanos de la región está bien documentado. Por ejemplo, durante una campaña regional en el contexto de las reformas institucionales, el llamado 'proceso de fortalecimiento', las OSC se movilizaron exitosamente en apoyo del SIDH y lograron contrarrestar algunas de las propuestas de mayor alcance de los gobiernos hostiles que buscaban diluir la fuerza del mandato institucional de la Comisión. Las OSC se han convertido de hecho en el alma del SIDH través de sus peticiones e iniciativas de promoción. Sin embargo, el Sistema podría hacer más para cultivar el apoyo para sus actividades.

El diálogo interregional

El SIDH es parte de una compleja red institucional de organismos internacionales de derechos humanos. Reconociendo que importantes iniciativas ya están en marcha, el Sistema podría tratar de desarrollar aún más las relaciones de apoyo mutuo con otros sistemas regionales de derechos humanos, así como con las instituciones de Naciones Unidas. Tales formas de colaboración sirven para el intercambio de experiencias significativas y mejores prácticas, teniendo debidamente en cuenta las especificidades regionales y locales. Por ejemplo, la evolución en la práctica de emisión de comunicados de prensa conjunta por expertos

independientes de la ONU, del SIDH, y del Sistema africano de derechos humanos, ofrece importantes oportunidades para desarrollar respuestas conjuntas a los particularmente apremiantes, y comunes desafíos de derechos humanos. Más medios permanentes de intercambio de información entre los organismos regionales y universales podrían permitir el diseño de respuestas institucionales más eficaces a los retos actuales y futuros de los derechos humanos. Sobre la base de los importantes avances en los intercambios entre el SIDH y el Sistema de África, hay una continua necesidad de ampliar aún más el diálogo entre los funcionarios en los sistemas europeo e interamericano. A pesar de la percepción común de que Europa y las Américas representan contextos regionales fundamentalmente distintos, los dos sistemas comparten una serie de desafíos comunes, en particular su creciente número de casos en el contexto de las modificaciones en materia de derechos ambientales. Funcionarios en ambos sistemas, sin duda se beneficiarían de un diálogo sostenido con respecto a determinadas respuestas políticas; por ejemplo, al evaluar críticamente el éxito de la doctrina del 'margen de apreciación' en el sistema europeo, o el acercamiento a las reparaciones del Sistema Interamericano. Igualmente, debido al continuo aumento de peticiones y casos ante el Sistema Interamericano, un diálogo sobre las modificaciones efectuadas por el Protocolo 14 al Convenio Europeo de Derechos Humanos, así como del procedimiento de las sentencias piloto y semi-piloto en relación a problemas estructurales, podría también ser bienvenido.

Expertos académicos

El SIDH goza, además, del respaldo de una creciente comunidad crítica conformada por partidarios que revisan continuamente sus diversas actividades. Existe una necesidad apremiante de un monitoreo regular de las operaciones del SIDH y de una evaluación sobria y sostenida de su desempeño. Aunque un importante trabajo ya se está llevando a cabo en este sentido, se requiere aumentar la deliberación crítica de las actividades del Sistema con el fin de contribuir al proceso en curso de control de su calidad. Como un sistema de derechos humanos basado en el derecho internacional, el análisis legal y jurisprudencial crítico del SIDH es obviamente indispensable. Pero cualquier valoración rigurosa del Sistema requiere también de la contribución de otras disciplinas académicas. Desde evaluaciones críticas sobre el impacto de las actividades del SIDH en la protección a nivel nacional de los derechos humanos, hasta evaluaciones estratégicas de las oportunidades políticas y restricciones que el Sistema enfrenta, las perspectivas multidisciplinarias en el Sistema son vitales. En este cometido, mejorar el acceso de la academia a los archivos del SIDH y a su información operacional podría promover investigaciones de base empírica sólidas necesarias para contribuir a los debates políticos. Las asociaciones estratégicas con instituciones académicas expertas reforzarían significativamente la capacidad del SIDH para llevar a cabo dichas evaluaciones, aunque dichas iniciativas necesitarían, sin duda, respetar la confidencialidad de gran parte de la información procesada por el SIDH.

Recomendaciones

Sobre la base del presente análisis, las siguientes recomendaciones pueden ser identificadas para ayudar a fortalecer aún más el desarrollo institucional del SIDH:

- 1) **Potenciar la competencia institucional.** Las iniciativas para desarrollar mecanismos competitivos de los derechos humanos desde las nuevas organizaciones subregionales en las Américas están, en parte, motivada por las antiguas críticas al SIDH. Cualesquiera que sean los méritos de estas iniciativas diplomáticas, el SIDH necesita tomar seriamente estos esfuerzos institucionales y responder a ellos de manera adecuada. En particular, el SIDH y sus partidarios podrían ser pro-activos en la identificación de las posibles formas en que los nuevos mecanismos de derechos humanos complementan a los ya existentes, mientras que también ponen acento en las muchas ventajas comparativas de los mecanismos establecidos y probados del SIDH. La legitimidad institucional se construye con el tiempo, pero si no es alimentada continuamente se erosiona rápidamente.
- 2) **Mejorar la transparencia institucional.** Existe una necesidad imperiosa por garantizar mayores niveles de transparencia y desarrollar criterios para los procedimientos de nombramiento. Para mantener su legitimidad frente a los retos políticos, el Sistema debe hacer todo lo posible para

minimizar cualquier percepción de parcialidad. La estandarización de los procedimientos y plazos para hacer progresar efectivamente la tramitación de los casos a través del Sistema entre los distintos países podría, en consecuencia, constituir un desarrollo positivo. Las iniciativas recientes para supervisar los procedimientos de nombramiento de Comisionados y Jueces y adoptar criterios de nombramiento públicos para orientar las futuras elecciones deben ser bienvenidos y apoyados.

- 3) **Fortalecer la adaptación institucional y la innovación.** El sistema debe considerar las reformas a los procedimientos y los nuevos métodos de trabajo para garantizar operaciones eficientes y eficaces. También existe un amplio margen para que el SIDH explore soluciones innovadoras a las crisis contemporáneas de derechos humanos. El Grupo Interdisciplinario de expertos independientes designados por la CIDH para investigar las desapariciones de los estudiantes en Ayotzinapa, México, o la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICG) patrocinada por la ONU, son modelos interesantes de innovación institucional que podrían ser considerados en otros contextos.
- 4) **Desarrollar mecanismos de difusión innovadores.** Hay un amplio margen para fortalecer la colaboración institucional con otros sistemas de derechos humanos con el fin de desarrollar mecanismos para compartir y difundir las mejores prácticas y experiencias institucionales. Mejorar el acceso de los investigadores a los archivos del SIDH y a su información operacional, en particular, podría también generar dividendos importantes. Si bien existe una clara necesidad de confidencialidad en ciertos casos, es muy necesario permitir una evaluación basada en la evidencia de las actividades del sistema para informar a los debates de políticas.