

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos

Editores invitados Alejandro Anaya Muñoz y Natalia Saltalamacchia Ziccardi

Escriben en este número:

Santiago A. Cantón, Alejandro Anaya Muñoz, Natalia Saltalamacchia Ziccardi, Rossana Rocha Reis, Débora Alves Maciel, Marrielle Maia, Andrei Koerner, Par Engstrom, Sandra Borda Guzmán, Nelson Camilo Sánchez, Sandra Serrano, Luis Daniel Vázquez, Andrés Serbin, Andrei Serbin Pont y Alejandra Nuño

38

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente el punto de vista de *Pensamiento Propio*. El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Los artículos publicados en la sección Investigación y Análisis son sometidos a evaluación externa antes de ser aprobados para su publicación. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.



La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) es una red de centros de investigación en el Gran Caribe. Fue creada en 1982 y actualmente cuenta con 70 centros, redes, asociaciones, fundaciones e instituciones afiliadas en toda la región. El objetivo principal de CRIES es contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo social para los países y territorios del Gran Caribe y América Latina, que sea equitativo y sostenible en términos económicos, ambientales y humanos.

El sustento de esta concepción reside en la matriz económica y social que tienen en común las sociedades que integran la región, y que se refleja en sus problemas y retos, así como la idea de que la viabilidad de las alternativas de estos tiempos de globalización, demanda la construcción de amplios e incluyentes espacios regionales de concertación y coordinación, que posibiliten una activa inserción de la región en el entorno internacional.

Por otro lado, un modelo alternativo de desarrollo que beneficie a las grandes mayorías sólo puede construirse desde abajo y desde adentro de la sociedad civil, sustentado en la participación activa y democrática de las organizaciones sociales y populares, representativa de todos los sectores, principalmente de los más excluidos. CRIES se vincula a tales sectores y organizaciones para contribuir a su fortalecimiento interactuando y acompañándoles en el proceso de construcción de opciones viables y en la incidencia sobre las políticas económicas y sociales.

CRIES desarrolla actividades de investigación, participación e incidencia en los foros y actividades regionales, publicaciones, formación, difusión de información y promoción de las telecomunicaciones.

Para más información sobre las actividades de la Red, visitar la página web: www.cries.org

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos

Editores invitados Alejandro Anaya Muñoz y Natalia Saltalamacchia Ziccardi

38

JULIO-DICIEMBRE 2013 / AÑO 18



PENSAMIENTO PROPIO

JULIO-DICIEMBRE 2013 / AÑO 18

Director: Andrés Serbin

Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Traducción: Marcos Picolo, Marina Gaiteri

Diseño Gráfico: Laura Toso - www.imagentres.com ISSN: 1016-9628

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Dr. Andrés Serbin
Presidente
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP),
Caracas, Venezuela
aserbin@cries.org

Dr. Gilberto Rodrigues

Vocal

Unidersidade Federal ABC, Sao Paulo, Brasil. professor@gilberto.adv.br

Dr. Raúl Benítez Manaut

Vocal

Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia (CASEDE), México D.F., México.

MSc. Laneydi Martinez

Vocal

Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados Unidos - CEHSEU, Universidad de La Habana, La Habana, Cuba. laneydi@rect.uh.cu

MSc. Paz Verónica Milet Vocal

Universidad de Chile, Santiago de Chile.

pmilet@uchile.cl

Ms. Armando Fernández Vocal Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre / La Habana, Cuba funapro@cubarte.cult.cu MSc. Daniel Matul

Vocal

Observatorio de la Política Exterior, Universidad de Costa Rica danmatul@yahoo.com

Comité Ejecutivo/ Executive Committee

Lic. Ana Bourse Directora Ejecutiva abourse@cries.org

Lic. Celeste Ronzano Coordinadora Administrativa cronzano@cries.org

Lic. Andrei Serbin Pont Coordinador de Investigaciones andrei@cries.org

Lic. Rodolfo Wlasiuk Coordinador de Publicaciones rwlasiuk@cries.org

Comité Académico de Honor/ Honorary Academic Committee

Prof. Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar. Prof. José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense. Prof. Tullo Vigevani, Universidade Estadual de Sao Paulo Dr. Mario Bronfman, Ford Foundation.

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372 8351 info@cries.org - www.cries.org

Centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales miembros de CRIES/Research Centers and Non-Governmental Organizations Members of CRIES

- Acción Andina, Cochabamba, Bolivia.
- Association of Caribbean Economists (ACE), Kingston, Jamaica.
- Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Cátedra de Integración, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.*
- Centro Félix Varela (CFV), La Habana, Cuba.
- Centro de Estudos das Américas (CEAS) Universidade Candido Mendes. Rio de Janeiro, Brasil.
- Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Estudios Estratégicos (CEE), Managua, Nicaragua.
- Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA),
 Univ. Nacional Autónoma de México, México D.F., México.
- Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana. La Habana. Cuba.
- Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB), Universidad Central de Venezuela. Caracas. Venezuela.
- Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA), Panamá, Panamá.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de Economía Internacional, (CIEI), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA), Santo Dominao, República Dominicana.
- CIDER -Universidad Tecnológica Nacional Fac. Regional San Rafael, San Rafael, Mendoza, Argentina.
- Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), México D.F., México.
- Departamento.de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), Bogotá, Colombia.

- Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana. Cuba.
- Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), San José, Costa Rica.
- Foro Social para la Transparencia (FST), Buenos Aires, Argentina.
- Grupo de Analise e Prevençao de Conflitos Internacionais (GAPCon), Rio de Janeiro, Brasil.
- Institute of International Relations (IIR), University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad and Tobago.
- Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia), Bogotá, Colombia.
- Instituto de Estudos Económicos e Internacionais (IEEI), UNESP, Sao Paulo, Brasil.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP), Managua, Nicaragua.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, (IICE), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Instituto de Relaciones Internacionales y de Estudios de la Paz (IRIPAZ), Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología para Estudos sobre Estados Unidos (INCT-INEU), UNESP, Sao Paulo, Brasil. Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI), La Habana, Cuba.
- Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Caracas, Venezuela.
- Latin American Caribbean Centre (LACC), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales San Thiago Dantas de la UNESP, UNICAMP y PUC/SP, Sao Paulo, Brasil.
- PROPAZ, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla, Colombia.
- Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), San Salvador, El Salvador.

CRIES es miembro del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), con Secretaría en La Haya, Holanda; de la International Coalition for the Responsability to Protect (ICRtoP), con Secretaría en Nueva York, EEUU, y de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe.

CRIES tiene acuerdos establecidos con la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica, y con el Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Panamá.

^{*} En proceso de admisión

Consejo Editorial Internacional / International Editorial Board

Gabriel Aguilera, IRIPAZ, Guatemala.

Carlos Alzugaray, UNEAC, Cuba.

Luis Ayerbe, IEEI, UNESP, Brasil.

Raúl Benítez Manaut, CASEDE, México.

Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José de Costa Rica.

Jose Briceño, Universidad de Los Andes, Venezuela.

Roberto Briceño León, LACSO, Venezuela.

Clovis Brigagao, Universidad Cándid Mendes, Brasil.

Anthony Bryan, Dante B. Fascell Center, University of Miami, EEUU.

Alberto Cortes, Universidad de Costa Rica.

Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Neville Duncan, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES- University of the West Indies), Jamaica.

Armando Fernández, Fundación Antonio Nuñez Jímenez de la Naturaleza y el Hombre / La Habana, Cuba.

Norman Girvan, Institute of International Relations, University of the West Indies, Trinidad y Tobago.

Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar.

Alfredo Guerra-Borges, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Jean Grugel, The University of Sheffield, Reino Unido.

Jorge Heine, Centre for International Governance Innovation (CIGI), Canada.

Eric Hershberg, American University, EEUU.

Richard Hillman, John Fisher College, Rochester, EEUU.

Francine Jácome, INVESP, Venezuela.

Grace Jaramillo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.

Thomas Legler, Universidad Iberoamericana, México.

David Lewis, Manchester Trade Ltd., EEUU.

Gilbert Merkx, Duke University, EEUU.

Manuela Mesa, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), España.

Paz Verónica Milet, Universidad de Chile, Chile.

Gert Oostindie, Royal Institute of Linguistics and Anthropology, Holanda.

William Pace, World Federalist Movement-Institute for Global Policy, EEUU.

Carlos Quenan, IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris, Francia.

Socorro Ramírez, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

Marcos Robledo, Universidad Diego Portales, Chile.

Gilberto Rodrigues, Universidade Federal ABC, Brasil.

Thiago Rodrigues, Universidad Fulminense, Brasil.

Francisco Rojas Aravena, Universidad de la Paz, Costa Rica.

Carlos Romero, INVESP, Venezuela.

Natalia Saltalamacchia, ITAM, México.

José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense, España.

Heinz Sonntag, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Venezuela.

Diana Tussie, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina.

José Manuel Ugarte, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Daniel Van Eeuwen, CREALC, Université d'Aix-en-Provence, Francia. †

Tullo Vigevani, INCP-INEU, UNESP, Brasil.

Judith Wedderburn, Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica.

† In memoriam

Fe de erratas: Por un error involuntario, el número anterior de Pensamiento Propio aparece como perteneciente al período julio-diciembre 2012. Por tratarse de un número especial doble, éste pertenece al período julio-diciembre 2012 / enero-junio 2013. Nos disculpamos por este error.

Indice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR / MESSAGE FROM THE DIRECTOR / 7

INTRODUCCION / INTRODUCTION

El proceso de reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (2011-2013): Crónica reciente y desafíos futuros Alejandro Anaya Muñoz y Natalia Saltalamacchia Ziccardi / 13

INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Elementos para compreender a crise "Belo Monte" ROSSANA ROCHA REIS / 19

México y la reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos Alejandro Anaya Muñoz y Natalia Saltalamacchia Ziccardi / 49

Estados Unidos y los mecanismos regionales de protección de los Derechos Humanos: Denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (1971-2010) DÉBORA ALVES MACIEL, MARRIELLE MAIA Y ANDREI KOERNER / 89

A Special Relationship Gone Normal? Argentina and the Inter-American Human Rights System, 1979-2013
PAR ENGSTROM / 115

La administración Santos y el proceso de reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: *De la negación y las concesiones tácticas al estatus prescriptivo* Sandra Borda Guzmán y Nelson Camilo Sánchez / 151

La postura del Ecuador frente al proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La disputa por los conceptos y sus consecuencias

Sandra Serrano y Luis Daniel Vázquez / 185

La política exterior de la República Bolivariana de Venezuela y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como obstáculo Andrés Serbin y Andrei Serbin Pont / 235

COMENTARIOS / COMMENTS

Los cuatro pilares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los debates sobre su fortalecimiento Santiago A. Cantón / 255

Los desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Las OSC internacionales y el SIDH ALEJANDRA NUÑO / 287

DOCUMENTOS / DOCUMENTS

Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos / 319 Statement presented by a Civil Society delegation to the CARICOM / 323

RESEÑAS / BOOK REVIEW

The World Turned Upside Down: The Complex Partnership between China and Latin America
Celia Szusterman / 327

Cuba en la era de Raúl Castro: Reformas económico-sociales y sus efectos Omar Everleny Pérez Villanueva / 333

PULSO BIBLIOGRÁFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 345
REVISTA DE REVISTAS / REVIEW OF JOURNALS / 353
COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 361

NORMATIVAS / NORMATIVES / 367

En portada / Cover: Dulce Mengana, Autor: Pedro Antonuccio Sanó, Caracas, Venezuela. 2012. Pintura digital sobre soporte fotográfico intervenido

Mensaje del director



Apreciad@s amig@s:

El reciente debate en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) en torno a la reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), —que posiblemente sea, como lo señala el ex Secretario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Santiago Cantón en este número, el de "mayor relevancia a nivel mundial" en este campo en el lapso de más de medio siglo, ha dado lugar a resultados mixtos, pero no por ello menos trascendentes.

Por un lado, ha puesto en evidencia, una vez más, la polarización existente entre las posiciones de aquéllos estados miembros de la OEA que defienden sus logros, su efectividad y su legitimidad para prevenir los abusos y violaciones de derechos humanos por parte de los Estados, y aquéllos que, por razones ideológicas y políticas, ponen en duda su legitimidad como un sistema enmarcado en la estructura de la OEA, percibida, más que como un foro hemisférico, como un instrumento para promover los intereses estadounidenses. En este sentido, tanto los cuestionamientos de algunos de los países miembros del ALBA y sus intentos de acotar la autonomía de los principales organismos del SIDH —particularmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), pero también la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), como sus iniciativas para limitar los donativos

externos que hacen posible su funcionamiento (de por sí limitado presupuestariamente), por una parte, como la de aquéllos países que perciben la importancia de mantener un sistema independiente de monitoreo de los derechos humanos en el hemisferio a través de un fortalecimiento del sistema, hacen manifiesta claramente esta polarización. En este marco, no es casual la decisión de Venezuela de denunciar la Convención Americana sobre Derechos Humanos con el propósito de sustraerse a toda forma de monitoreo futuro por parte del SIDH, ni las posiciones de los países que lograron acotar la reforma del mismo, pese a dejar abiertas las puertas a futuras revisiones, ni el hecho de que países miembros como Canadá y los Estados Unidos no hayan suscrito la mencionada Convención.

Por otra parte, el debate ha develado claramente la tensión inherente entre los Estados y las organizaciones de la sociedad civil, particularmente aquéllas que promueven y defienden al SIDH como un instrumento que históricamente ha posibilitado acotar las acciones violatorias en este campo por parte de los gobiernos. En el fondo, esta tensión responde a dos tradiciones, ambas de sólida base jurídica en nuestra región, que enfrentan a las visiones "soberanistas" y estadocéntricas entendidas en función de la preservación de la soberanía del estado en su concepción tradicional y, eventualmente, westfaliana, sensible a las intervenciones externas que cuentan con una extensa trayectoria en América Latina y el Caribe, con las visiones de defensa y promoción de los derechos ciudadanos, en una comprensión de los mismos como componente fundamental de la "soberanía popular", en cuyo marco su preservación y defensa es crucial, particularmente frente a los abusos del Estado, ya sea bajo un régimen militar o en el marco de un sistema democrático. El debate en el seno de la OEA ha demostrado, una vez más, la dificultad de integrar ambas tradiciones y ambas visiones en el ámbito hemisférico, generando una fractura político-social que no logra ser superada por la prevalencia generalizada de la democracia en la región.

En esencia, el trasfondo del debate, más allá de las posiciones asumidas por los diversos gobiernos, muestra el abismo aún persistente entre los estados y los ciudadanos en muchos de los sistemas democráticos existentes en la región, como también la frecuente utilización del recurso de los derechos humanos, tanto en la política doméstica como

en la política exterior, para promover los intereses de los gobiernos respectivos.

En este marco, me es particularmente grato presentar, como un aporte fundamental a un debate continental y de extrema relevancia para las organizaciones de la sociedad civil y para los ciudadanos y ciudadanas en general, este número especial de Pensamiento Propio dedicado a la reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a las posiciones y a las políticas de algunos de los estados miembros de la OEA en torno a ésta, y a las visiones críticas desde distintas perspectivas, incluyendo en especial las de las organizaciones y redes de la sociedad civil, en torno a las reformas alcanzadas y a los desafíos por venir, al que hemos invitado a organizar y a editar a dos destacados investigadores mexicanos en este campo —Alejandro Anaya y Natalia Saltalamacchia. Quiero expresar, en primer lugar, un especial agradecimiento a ambos por su compromiso y por su esfuerzo en coordinar y editar este número de la revista en torno a una problemática de tanta trascendencia política y académica y de tan significativo impacto en la sociedad civil y, en segundo lugar, a todos los autores que contribuyeron con sus valiosos aportes a enriquecer este número de Pensamiento Propio.

Este número se inicia con una **Introducción** a cargo de los dos editores invitados sobre los alcances y los desafíos de la reforma del SIDH y sobre algunos de los aportes de los artículos que componen esta edición, con especial énfasis en "presentar las diferentes aristas" por las que ha atravesado en los últimos años la reforma y en ubicar al lector en los recientes acontecimientos en torno a ésta.

A continuación se abre la sección Investigación y Análisis —eje central de nuestro *journal* trilingüe— con la inclusión de una serie de artículos sometidos a dictamen externo doble ciego y focalizados en la actuación de algunos estados hemisféricos en el campo de los derechos humanos, en la reforma del sistema o en su manejo en el marco de sus políticas exteriores. La sección se inicia con un artículo de la investigadora brasileña Rosanna Rocha Reis sobre Brasil y el SIDH, con especial énfasis en el caso Belo Monte; continúa con un artículo de los propios editores de este número Alejandro Anaya Muñoz y Natalia Saltalamacchia Ziccardi sobre México y la reforma del SIDH, y con un artículo revelador preparado por los investigadores brasileños Débora Alves Maciel, Marrielle Maia y Andrei Korner sobre los Estados Unidos

y los mecanismos regionales de protección de los derechos humanos, originariamente presentado en un taller sobre las dinámicas hemisféricas que constituye un área importante de las investigaciones de CRIES. A continuación se incluyen un trabajo sobre la Argentina y el SIDH en el período 1979-2013 de Par Engstrom, un artículo sobre la administración Santos en Colombia y el proceso de reforma de la SIDH elaborado por los investigadores colombianos Sandra Borda Guzmán y Nelson Camilo Sánchez, una contribución sobre la postura de Ecuador frente al proceso de fortalecimiento del SIDH a cargo de los investigadores Sandra Serrano y Luis Daniel Vázquez, y se cierra con un aporte sobre la política exterior de la República Bolivariana de Venezuela en relación al SIDH escrito por Andrés Serbin y Andrei Serbin Pont e incluido en este número, luego del dictamen de rigor, a pedido de los editores. Como señalaba anteriormente, todos los trabajos publicados en esta sección han sido evaluados externamente antes de su aprobación para ser publicados y, en su conjunto, constituyen una notable contribución a la comprensión del proceso de reforma del SIDH y a las posiciones de algunos países del hemisferio frente a la misma, a la vez de incorporar algunos aportes conceptuales novedosos a esta comprensión.

La segunda sección —Comentarios— es de particular relevancia para el tema, ya que incorpora un artículo crítico de quien por más de una década se desempeñó como Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) —Santiago A. Cantón, y un análisis extenso desde la perspectiva de la sociedad civil, y particularmente del CEJIL, a cargo de Alejandra Nuño. Ambos artículos constituyen un aporte desde otros ángulos de análisis vinculados a la práctica y enfatizan tanto la importancia histórica del SIDH como el rol cumplido por las redes y organizaciones de la sociedad civil en su fortalecimiento y desarrollo, confirmando una vez más la importancia de la participación ciudadana en el desarrollo de algunos de los temas fundamentales de la agenda regional.

Finalmente, en la tercera sección —Documentos— incluimos los resultados del debate en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) en torno al rol de la CIDH en el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos, que ilustra algunas de las argumentaciones señaladas por los autores en los artículos previos, y un documento de la delegación de las organizaciones de la sociedad

civil del Caribe no-hispánico ante la CARICOM sobre una resolución del Tribunal Constitucional de República Dominicana que priva a los ciudadanos de origen haitiano nacidos en este país de su derecho a la ciudadanía dominicana. Este incidente ha dado lugar a una visita in loco de la CIDH cuyo informe se publicará próximamente, y ha generado una creciente tensión entre los países de la CARICOM y la República Dominicana, con severas repercusiones en el proceso de integración regional, sobre la que hemos informado con más detalle en nuestra página web www.cries.org. La publicación de este documento nos parece relevante a la hora de evaluar la importancia del SIDH en la región, especialmente en relación a la prevención de violaciones de derechos humanos y de potenciales situaciones que puedan generar hechos de atrocidades masivas, sin que esta publicación implique identificarnos plenamente con algunos de sus planteamientos.

Estas secciones se complementan con la habitual sección de Reseñas, en la cual se incluyen comentarios de dos publicaciones de candente actualidad para la región —el primero sobre el libro del embajador venezolano Alfredo Toro Hardy sobre China y América Latina y el segundo sobre las reformas económicas y sociales en Cuba bajo el gobierno de Raúl Castro escrito por el destacado investigador Carmelo Mesa-Lago; y con las secciones de Pulso Bibliográfico y Revista de revistas que nos ofrecen un panorama general de publicaciones recientes sobre América Latina y el Caribe.

No quisiera cerrar este mensaje sin mencionar y corregir un error cometido en la publicación del número anterior de *Pensamiento Propio*, publicado como un número doble especial en ocasión del 30mo. Aniversario de CRIES y dedicado al tema de "Prevención de conflictos, paz y seguridad: Avances conceptuales, experiencias y lecciones aprendidas" que hace un balance de una década de trabajo en este campo en América Latina y el Caribe. Como número doble —que requirió un gran esfuerzo de preparación, aparece como No. 36/37, pero remite, por equivocación, al semestre de julio-diciembre de 2012 cuando corresponde en realidad a dos semestres —el ya mencionado de julio-diciembre de 2012 y al de enero-junio de 2013. Nos disculpamos por este error —cuya responsabilidad atribuimos al habitual "duende" editorial, y publicamos en este número la fe de erratas correspondiente.

Finalmente quiero reiterar mi agradecimiento a los editores invitados de este número especial de *Pensamiento Propio*, a los evaluadores anónimos que enviaron oportunamente sus dictámenes y a los autores que contribuyeron a enriquecer, con calidad y rigor académico, el debate sobre el tema central de este número,

Hasta el próximo número.

Andrés Serbin

INTRODUCCIÓN



El proceso de reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (2011-2013): Crónica reciente y desafíos futuros

Alejandro Anaya Muñoz y Natalia Saltalamacchia Ziccardi

En junio de 2011 la XLI Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) reunida en El Salvador decidió crear un grupo de trabajo especial para revisar el funcionamiento del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) y, en especial, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El grupo fue integrado por los Estados miembros interesados y se denominó Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Con esto se dio inicio a un proceso de reforma que generó intensas polémicas entre los participantes y que se prolongó durante dos años. En marzo de 2013 la XLIV Asamblea General Extraordinaria celebrada

en Washington puso punto final a estas negociaciones, aunque la resolución dejó la puerta abierta para reemprender el diálogo en esta materia en el futuro.

Esta no es, por supuesto, la primera vez en la cual el SIDH se somete a un ejercicio de revisión y cambio. Sin embargo, en esta ocasión el proceso despertó un agudo interés entre todos los actores y usuarios del sistema, fue objeto de seguimiento o cabildeo por parte de académicos y especialistas en la materia e incluso trascendió en distintos momentos a la prensa. El hecho de que el debate en torno al trabajo de la CIDH haya superado su propio recinto y las paredes de la Casa de las Américas en Washington hasta llegar a cobrar visibilidad pública es poco común y pensamos que dos factores contribuyeron a ello. En primer lugar, la CIDH enfrentó un entorno político bastante adverso y, a su vez, ello despertó la preocupación de los movimientos de derechos humanos del hemisferio que vieron la posibilidad de que el proceso desembocara en un debilitamiento del sistema en lugar de su fortalecimiento. Las OSC hicieron un importante trabajo de publicitación de aquello que en el inició se empezó a discutir tras bambalinas¹. La segunda razón se relaciona con otra agenda política subvacente en todas estas discusiones, a saber, cuál será el futuro de la OEA en este momento de cambio en la distribución global de poder. Mientras que algunos miembros estiman que sigue siendo útil en ciertos campos, otros países son indiferentes y otros más quisieran verla desaparecer o tornarla irrelevante. Lo cierto es que la polémica desatada en torno al SIDH —que es la parte más funcional de la OEA— está vinculada de una u otra manera con este debate más general y con las tensiones geopolíticas que caracterizan al hemisferio americano hoy en día.

Respecto a lo primero, el Grupo de Trabajo se creó y desarrolló sus labores en un contexto en el cual varios países miembros de la OEA manifestaron airadamente su inconformidad con decisiones de la CIDH que les concernían. De manera destacada, el gobierno brasileño de la presidenta Dilma Rousseff montó en cólera ante las medidas cautelares otorgadas en abril de 2011 a favor de comunidades indígenas amazónicas y que incluían la suspensión inmediata de los trabajos de construcción de la presa hidroeléctrica de Belo Monte. Asimismo, en diciembre de 2011 el gobierno de Perú denunció la "falta de sensibilidad" de la CIDH por la decisión de transmitir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) el caso de las ejecuciones extrajudiciales de guerrilleros realizadas por las fuerzas armadas

durante la operación Chavín de Huantar². Por su parte, el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela había acusado a la CIDH de parcialidad y de extralimitarse en sus funciones ante el crítico informe que emitió sobre la situación de los derechos humanos y la democracia en dicho país en 2009; en septiembre de 2012 depositó el instrumento de denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Finalmente, el gobierno de Ecuador se enfrascó desde 2011 en una agria disputa con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión por el contenido de sus informes y se molestó por las medidas cautelares dictadas a favor de los directivos del periódico El Universo en febrero de 2012.

Este panorama de inconformidad gubernamental explica por qué la gran mayoría de las recomendaciones elaboradas por el Grupo de Trabajo y adoptadas posteriormente por el Consejo Permanente de la OEA —ambos órganos de representación estatal exclusivamente—estuvieron dirigidas a cambiar el Reglamento y las prácticas de la CIDH y, en cambio, muy pocas aludieron al comportamiento de los Estados y sus responsabilidades con el sistema. Durante el proceso se abordaron siete canastas de temas: 1) nombramiento del Secretario Ejecutivo de la CIDH³; 2) desafíos y objetivos de mediano y largo plazo de la CIDH (entre los que destacó alcanzar la universalidad del sistema); 3) medidas cautelares; 4) asuntos de procedimiento en la tramitación de casos y peticiones individuales; 5) soluciones amistosas; 6) criterios para la construcción del Capítulo IV del informe anual de la CIDH; 7) promoción de los derechos humanos; 8) fortalecimiento financiero del SIDH.

El análisis de los contenidos refleja una discusión estado-céntrica, es decir, más enfocada a abordar las preocupaciones e intereses de los Estados que los de los otros actores participantes en el sistema, como las víctimas y sus representantes o los órganos del mismo⁴. Aunque esto no es, por supuesto, ilegítimo —de hecho, es importante que los Estados perciban que existen condiciones de imparcialidad, certeza jurídica y garantías procesales para conservar su lealtad y voluntad de participación en el sistema— el hecho inobjetable es que la agenda estuvo marcada por la asimetría. Por un lado, la responsabilidad de los Estados miembros apenas se llamó en causa para instarlos a ratificar todos los instrumentos jurídicos interamericanos o para resolver el déficit presupuestario del SIDH (asunto de gran importancia sobre el cual, sin embargo, no se llegó a una solución satisfactoria). Por otro lado, no se discutieron medidas para mejorar el grado de cumplimien-

to de las propias autoridades estatales con las decisiones de la CIDH y de la CoIDH o para mejorar las condiciones de operación de los Comisionados y Jueces.

En el saldo final y, como era de esperarse, los verdaderos cambios ocurrieron solamente en el ámbito del trabajo de la CIDH. Experimentando una enorme presión y ante la necesidad de defender su autonomía, la CIDH respondió con reflejos rápidos y elaboró un documento en el que presentó su postura ante todas y cada una de las recomendaciones adoptadas por el Consejo Permanente. A continuación impulsó una serie de audiencias y foros de debate público en distintos países miembros para involucrar a más interesados y usuarios. Finalmente, se embarcó en un programa de reformas reglamentarias y de cambio de prácticas mediante el cual atendió la mayor parte de las recomendaciones. Los Estados, sin embargo, no fueron capaces de acordar medidas concretas para avanzar hacia el pleno financiamiento del SIDH mediante el Fondo Regular de la OEA.

Dado que el resultado dejó a distintas partes descontentas, es muy probable que en el futuro próximo la discusión sobre el SIDH se reabra. Esto nos invita a reflexionar acerca de qué es lo que ha sucedido en los últimos años y qué elementos se conjugaron para desatar la tormenta perfecta en detrimento de un sistema que —con sus problemas y deficiencias— ha sido percibido como una fuerza favorable para construir Estados democráticos de derecho en el continente americano. Después de todo, si la tensión entre los órganos del sistema y los Estados siempre ha existido ¿cómo se explica que en una era en la que prevalecen los regímenes democráticos pueda amasarse una animadversión tan grande?

El presente número de Pensamiento Propio está dedicado precisamente a comprender diferentes aristas del más reciente proceso de reforma al SIDH. Se invitó a especialistas para analizar la posición de los tres tipos de actores involucrados en su funcionamiento: los Estados, las organizaciones de la sociedad civil que representan a las víctimas y son usuarias del sistema, y finalmente la propia CIDH.

Debido a que —como se explicó arriba— durante esta ronda de negociaciones los dados estuvieron cargados hacia la protección de los intereses de los Estados, la mayor parte de los artículos de este volumen está dedicada a estudiar la postura de países que fueron clave en este debate. Las posiciones nacionales variaron entre aquellos que realizaron cuestionamientos severos y cabildearon a favor de limitar

o hasta desaparecer facultades de la CIDH, aquellos que presionaron por la reforma de ciertos asuntos pero resguardando la autonomía de la CIDH y finalmente algunos pocos que presentaron una defensa casi acrítica del sistema. Ciertos países iniciaron el proceso en una posición y, en el transcurso de los casi dos años de debate, gradualmente la fueron transformando. Tomando pues en cuenta la existencia de una gama de opciones, se pidió a los autores que respondieran a las preguntas: ¿Cuál ha sido la postura general de los Estados en cuestión hacia el SIDH en los años recientes y, en particular, en el marco de las discusiones sobre su reforma? y ¿qué factores contribuyen a explicar dicha posición? En las siguientes páginas se abordan estos interrogantes para los casos de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México y Venezuela.

Como se apuntó arriba, las organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos desempeñaron un papel muy importante durante el proceso en términos de generar información, hacerla accesible al público a través de la prensa y otros medios así como intentar incidir en el rumbo de las discusiones. Por tal motivo en este número se incluye un artículo que analiza su participación tanto en términos generales como desde el punto de vista particular del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), organización especializada en el SIDH. Finalmente, el número incorpora la visión de quien fue Secretario Ejecutivo de la CIDH de 2001 a 2012 y se encuentra en una posición privilegiada para señalar cuáles son los desafíos que enfrenta actualmente el SIDH y su valoración sobre el reciente proceso de reforma.

Los artículos que conforman este número especial de Pensamiento Propio no ofrecen, por supuesto, respuestas definitivas para todas las preguntas que nos podríamos plantear con respecto a los retos del SIDH y las recientes dinámicas de discusión y negociación sobre su "fortalecimiento". Más aún, como ya se ha señalado, los propios procesos de la región probablemente llevarán a nuevos momentos de tensión y debate sobre su posible reforma. En este sentido, lo que hacen estos artículos es solamente contribuir al análisis académico y riguroso de algunos aspectos relativos a los retos que enfrenta el SIDH en la actualidad. Esperamos también, que propicien más investigación al respecto y que inspiren a los académicos y practicantes de la región a seguir con detenimiento el desarrollo del SIDH y los nuevos retos que enfrentará en el futuro próximo.

NOTAS

- 1. Decenas de organizaciones de derechos humanos del continente dieron un seguimiento puntual al proceso de reforma, realizaron esfuerzos de cabildeo, participaron en los foros de debate pertinentes, emitieron comunicados y fijaron sus posiciones en la prensa. Entre ellas se puede citar a la Coalición Internacional de Organizaciones por los Derechos Humanos en las Américas (que reúne a 86 organizaciones de 26 países) y al grupo conformado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de Argentina, el Instituto de Defensa Legal (IDL) de Perú, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) de Colombia, la Fundación Construir de Bolivia, Conectas Direitos Humanos de Brasil y la Fundación para el Debido Proceso (DPLF) de Estados Unidos.
- 2. En abril 1997, en el curso de la operación Chavín de Huantar, las fuerzas armadas peruanas presuntamente ejecutaron extrajudicialmente a guerrilleros del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, quienes habían retenido a setenta y dos rehenes durante cuatro meses en la residencia del embajador de Japón.
- 3. El asunto quedó resuelto muy pronto cuando el 2 de septiembre de 2011 la CIDH presentó la enmienda al artículo 11 de su Reglamento.
- 4. El informe final del Grupo de Trabajo contiene 53 recomendaciones a la CIDH, 14 recomendaciones a los Estados y una recomendación al Secretario General de la OEA. Véase: Report of the Special Working Group to reflect on the workings of the Inter-American Commission on Human Rights with a view to strengthening the Inter-American Human Rights System for consideration by the Permanent Council, OEA/Ser.G, GT/SIDH-13/11 rev. 2, 13 December 2011.



O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: elementos para compreender a crise "Belo Monte"

Rossana Rocha Reis

No dia 05 de novembro de 2009, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) promoveu uma audiência sobre a situação de direitos humanos no Brasil, a pedido de algumas organizações brasileiras que buscavam pautar a visita *in loco* da Comissão ao Brasil, prevista para o ano de 2010. A audiência contou com a participação do *Center for Justice and International Law* (CEJIL), da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e do Movimento Sem Terra (MST), que relataram fatos graves envolvendo violência policial, tortura, racismo, trabalho escravo, conflitos resultantes da luta pela terra, a situação dos povos quilombolas e indígenas, e a criminalização dos movimentos sociais.

O Estado brasileiro se queixou da falta de tempo para se preparar para a audiência (o convite havia sido feito com menos de 30 dias de antecedência), assim como do escopo excessivamente indeterminado da sessão, dois fatores que, de acordo com os representantes ali presentes, teriam contribuído para uma preparação inadequada da delegação. No entanto, em que pesem as inúmeras divergências entre sociedade civil e Estado nessa ocasião, chama a atenção de quem assiste à sessão¹ o fato do diagnóstico dos problemas relatados coincidir significativamente entre os representantes do Estado e das ONGs. Mais importante do que isso, quando interpelados pelos comissionados, o foco das denúncias dos peticionários foi dirigido às ações (ou à falta delas) do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, embora os representantes do Estado ali presentes fossem todos funcionários do Poder Executivo. Em determinados momentos, tem-se a impressão de que tanto os membros do Executivo como as ONGs estão ali apontando os mesmos problemas, em relação a um "outro" formado por instituições estatais que não estão ali representadas.

Pouco tempo depois dessa sessão, em 21 de dezembro de 2009, o então presidente Luís Inácio Lula da Silva assinou o Decreto 7.307, lançando o Terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Construído a partir de inúmeras conferências com ampla participação da sociedade civil, e de um intenso processo de negociação dentro do próprio governo, o PNDH-3 propunha ações relacionadas a vários dos temas que compõem os casos contra o Brasil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), e cita diversas vezes a necessidade de cooperação com o sistema e de adequação das políticas e instituições brasileiras às normas definidas no âmbito do sistema, e às decisões de seus principais organismos, a Comissão e a Corte. Na sessão intitulada "Direito à memória e à verdade", o texto do Decreto cita especificamente o processamento do caso "Guerrilha do Araguaia" no SIDH, como um dos argumentos que justificam o estabelecimento de mecanismos de justiça de transição no país.

O PNDH-3 foi violentamente atacado assim que se tornou público, sobretudo por setores ligados aos interesses ruralistas, à Igreja e às Forças Armadas. Suas recomendações concernentes à solução de conflitos violentos no campo, aborto e direito de casais homo-afetivos, e à justiça de transição provocaram nesses setores uma reação indignada.

Assim, por exemplo, a senadora e presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, Katia Abreu (DEM-TO), considerou que "a propriedade privada, um dos 17 artigos da Primeira Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, da Revolução Francesa, de 1789, perderá a proteção da Justiça brasileira se persistir a versão do Decreto" (12/01/2010). Já segundo o jurista Ives Gandra da Silva Martins, inspirado por "guerrilheiros pretéritos", o PNDH-3 estava ameaçando a estabilidade e prosperidade geradas por "uma redemocratização voltada para o futuro e não para o passado", e buscava "derrubar tais conquistas, realimentando ódios e feridas, inclusive com a tese de que os torturadores guerrilheiros eram santos, e aqueles do governo, demônios" (22/01/2012). Em 2010, o próprio PNDH-3, e especialmente o tema do aborto, viriam a desempenhar um papel central nas eleições presidenciais de 2010, com recomendações explícitas da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) para que os fiéis votassem em candidatos "pessoas comprometidas com o respeito incondicional à vida" (FSP, 13/05/2010).

Em abril de 2011, a CIDH outorgou medidas cautelares em favor dos povos indígenas da Bacia do Xingu, solicitando a paralisação das obras de construção da usina hidroelétrica de Belo Monte. Na sequência, o governo da presidente Dilma Rousseff considerou a decisão da Comissão "precipitada e injustificável", retirou a candidatura do ex-ministro de Direitos Humanos do governo Lula, Paulo Vannuchi, e decidiu suspender o desembolso anual da quota anual de 6 milhões de dólares que pagava anualmente à instituição. Na nota divulgada pelo Itamaraty, o governo lembrava o "caráter subsidiário ou complementar" dos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos, sugerindo que a CIDH estava extrapolando suas funções. A publicação dessa nota em um contexto no qual a legitimidade dos órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos vinha sendo posta em questão por alguns países latino-americanos, sobretudo aqueles membros da Aliança Bolivariana das Américas (ALBA), contribuiu para elevar o tom das críticas ao sistema, e em última instância para deslanchar o processo de reforma que se inicia em 2011.

Assim, em abril de 2012, Hugo Chavez defendeu a retirada da Venezuela da CIDH: "Já chega! Até quando vamos ficar com essa espada de Dâmocles? (...) A CIDH é um mecanismo que usa os Estados

Unidos contra nós. Já faz tempo que deveríamos ter saído" (Exame, 30/04/2012). Na mesma linha, em dezembro de 2012, o presidente do Equador, Rafael Correa, afirmava na reunião da Comunidade de Estados Latinoamericanos e Caribenhos que a OEA estaria capturada por interesses estadunidenses, país que nem mesmo havia se submetido ao Pacto de San Jose. E finalmente, em março de 2013, o presidente boliviano Evo Morales, ameaçou se retirar da CIDH por considerar que esse órgão seria financiado pelos Estados Unidos para julgar determinados países, funcionando assim como uma espécie de "base militar" daquele país e servindo aos seus "interesses hegemônicos" (AlbaTv, 19/03/2013).

O que os episódios dessa breve introdução nos sugerem é que, contrariamente ao senso comum vigente no Brasil, a interpretação, promoção, e garantia dos direitos humanos são um tema altamente politizado e que vem adquirindo cada vez mais centralidade no debate público do país. Nesse contexto destaca-se a relevância da relação entre o Estado brasileiro e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). O objetivo desse artigo é justamente discutir essa relação, e em particular o impacto que essa história teve no desenrolar da recente "crise de legitimidade" do sistema que culminou na reforma do início de 2013. Com essa finalidade pretendemos avançar aqui, algumas ideias sobre como essa relação foi se construindo ao longo do tempo. Inicialmente, tecendo alguns breves comentários sobre a relação (ou a falta dela) entre o Brasil e o SIDH entre 1969 e 1985, e o impacto que esse período deixou na percepção do papel da Comissão no país ainda hoje; e também explorando três casos que são, a meu juízo, bastante elucidativos da maneira como essa relação foi se construindo ao longo do tempo. O caso dos Ianomâmis - por ser o caso que rompe a barreira do silêncio entre a Comissão e o país, e faz com que a Comissão passe a ser considerada como uma instância ou ator acessível a grupos que lutam por direitos humanos no Brasil; o caso Newton Coutinho Mendes, um dos muitos que resultaram da primeira visita in loco da CIDH no país e evidenciaram não apenas o potencial político da ação do CIDH, mas também os obstáculos institucionais que impactam a internalização das decisões do CIDH no Brasil; o caso da Guerrilha do Araguaia, que evidencia a relação ambígua do Estado brasileiro com o sistema, ora se apoiando em suas decisões para eliminar obstáculos internos às políticas de direitos humanos, ora ignorando ou levantando a "bandeira

da soberania" para evitar a adequação às medidas determinadas pelo Comissão e pela Corte, quando elas são consideradas contrárias aos interesses do Executivo. Na conclusão, discutiremos brevemente a "crise" na relação do Brasil com o SIDH desencadeada pelo episódio Belo Monte, e as implicações que ela teve sobre a discussão da reforma do sistema entre 2012 e 2013.

Esse recorte é reconhecidamente limitado, e não pretende dar conta do sentido total das relações do Brasil com o sistema, o que implicaria em um estudo mais aprofundado não apenas dos casos contenciosos, mas também dos relatórios temáticos, das visitas in loco, das medidas cautelares, e das diversas formas como se dá a interlocução entre o SIDH e o Estado brasileiro. No entanto, acredito que ele seja o suficiente para nos fornecer alguns indícios da riqueza e dos problemas envolvidos na interação entre essas duas partes.

O Sistema Interamericano como espaço de debate e negociação política

Antes de seguir adiante com essa discussão é necessário que façamos alguns esclarecimentos em relação à perspectiva de análise que orienta nossa discussão. Uma parte significativa da pesquisa contemporânea sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem como objetivo avaliar o impacto das decisões da Comissão e da Corte nos países que fazem parte de sua jurisdição, e definir os fatores ou variáveis que levam a um maior (ou menor) respeito dos Estados às recomendações da Comissão e decisões da Corte (Hillebrecht, 2013; Gonçalves, 2013). Um segundo momento da agenda de pesquisa diz respeito à transformação de médio e longo prazo nas políticas públicas de direitos humanos dos países americanos sob impacto do ativismo judiciário transnacional e das decisões da Comissão (McDowell, 2007). Existe ainda uma terceira linha de pesquisa que focaliza em que medida a agenda de atores governamentais e não-governamentais pode ser, de alguma maneira, afetada pelas ações no âmbito do sistema.

O que cada uma dessas agendas têm em comum é que elas tendem a compreender a relação entre o Estados e os organismos internacionais a partir da relação jurídico-institucional que existe entre eles. Nesse sentido há uma separação nítida entre o espaço de atuação dos organismos internacionais e dos Estados, espaço esse que é atravessado pelos organizações não-governamentais, responsáveis pela grande maioria dos casos que chegam ao conhecimento das organizações. Do ponto da análise jurídica e dos estudos sobre compliance, esse pressuposto faz bastante sentido. Contudo, ao analisarmos as relações entre o Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos ao longo da história, o quadro parece um pouco mais complicado. A perspectiva da responsabilidade subsidiária ou secundária dos organismos supranacionais em relação aos direitos humanos (Alves, 2003) parece não dar conta da complexidade dos processos políticos que entrecruzam e conectam Estados e organizações. Em outras palavras, o sistema interamericano se parece menos com uma instância de cunho supranacional a qual se recorre em última instância, e muito mais como uma arena privilegiada, incorporada à dinâmica política brasileira, onde se enfrentam (e também se compõem) diferentes setores do Estado e da sociedade civil na persecução de seus interesses políticos². Ainda que, nem o Estado nem as ONGs controlem as decisões da Comissão ou da Corte, e que ambos sejam frequentemente contrariados por suas decisões, o embate no âmbito do organismo é reconhecido pelas partes interessadas como uma parte importante do processo político como um todo.

Essa dinâmica está, em grande medida, conformada pelas características do funcionamento do SIDH e das instituições políticas brasileiras. Da perspectiva do sistema interamericano há que se levar em consideração que a Comissão é um órgão político, cujos critérios para aceitação e processamento dos casos é pouco transparente. A isso se soma o fato de que a Comissão não dispõe de recursos financeiros e humanos suficientes para processar todas as demandas que chegam até ela. Nesse ambiente, a decisão sobre quais casos devam ser enviados à Comissão adquire um caráter estratégico para as organizações não-governamentais, fortalecendo o perfil político dos casos que são efetivamente levados à Comissão. Além disso, a publicidade que as ações adquirem ao longo do processo na Comissão faz com que esse espaço seja considerado não apenas pelas ONGs mas por setores do Estado, como uma espécie de "vitrine" para tornar públicas questões que não têm espaço no debate interno e para buscar construir alianças entre grupos, governamentais ou não, que querem influenciar decisões

políticas sobre direitos humanos no país. É a partir dessa perspectiva que vamos analisar a relação do Brasil com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Os primeiros anos (1969-1985)

Os primeiros anos de funcionamento do mecanismo de denúncias individuais na CIDH coincidem com os anos mais duros do regime militar brasileiro. Não por acaso, de acordo com os dados disponíveis nos três primeiros relatórios da CIDH, o Brasil foi dos países que mais enviou denúncias ao órgão, sendo suplantado apenas por Cuba e outros países da América Central que enfrentavam uma conjuntura política particularmente violenta, como Honduras, El Salvador, Haiti e Guatemala.

Em 1970, o primeiro relatório da CIDH reportava 09 denúncias referentes ao Brasil (suplantado pelos casos de Honduras e El Salvador, e igual a Argentina), e 40 comunicações (só suplantado por Honduras). No entanto, a parte substantiva de recomendações do Relatório só se refere à Cuba, Haiti, Honduras e El Salvador, e o texto menciona o terrorismo como a principal ameaça aos direitos humanos nas Américas:

"La forma más ostensible de dicha violencia tiene como expresión el terrorismo, delincuencia masiva que tiende a instaurar un clima de inseguridad y angustia, con el pretexto de conquistar más altos niveles de justicia social en favor de las clases menos favorecidas".

Em 1971, 26 denúncias sobre o Brasil foram apresentadas e 4 foram aceitas. Em 1972, 11 foram apresentadas, e 3 foram aceitas. O relatório referente à 1971 se estende sobre 5 comunicações que dizem respeito ao Brasil. Uma delas foi considerada inadmissível (1678); as outras 4 diziam respeito a casos de prisão arbitrária, tortura e morte (1683, 1684, 1697, 1700). Em cada uma delas o Comissário Durchee Abranches, do Brasil, colocou objeções formais ao andamento dos processos. A Comissão solicitou visita *in loco* em pelo menos dois dos casos, e teve o pedido negado nas duas ocasiões. Em todas elas o governo brasileiro atribuiu as denúncias a um complô e acusou as supostas vítimas de subversão e conexões com o comunismo global.

É difícil afirmar com segurança qual a razão desse padrão de comportamento da CIDH. A Comissão tinha, como tem até hoje, limites orçamentários e de recursos humanos para lidar com todas as denúncias que recebia. Além disso, nesse momento em particular, a CIDH ainda não tinha desenvolvido nem mesmo a expertise que lhe permite ser um ator importante na região nos dias de hoje. Contudo, dois fatores nos levam a destacar a singularidade da relação da CIDH com o Brasil: ao longo desse mesmo período a Comissão não se absteve de emitir declarações e aceitar casos de Argentina e Chile, países que enfrentavam situações muito parecidas com a do Brasil, o que nos leva a crer que a pressão da diplomacia brasileira, e os interesses norte-americanos em tempos de Guerra Fria tiveram algo a ver com a ausência do Brasil nos relatórios da Comissão.

O fato da CIDH não ter tido um papel relevante na transição brasileira da ditadura para a democracia certamente pesou no fato de que até 1992, comparativamente a outros países da região, o SIDH tenha sido pouco acionado pelos ativistas de direitos humanos no Brasil. Não por acaso, em 1985, a primeira vez que o Brasil se tornou foco da atenção

da CIDH desde 1975, não teve a ver principalmente com as violações típicas dos regimes autoritários sul-americanos (tortura, desaparecimento, prisões arbitrárias, assassinato), mas ocorreu em função de uma denúncia envolvendo a situação dos índios ianomâmis, estabelecidos entre o estado do Amazonas e o então território de Roraima (7615), envolvendo internamente a questões relacionadas à posse da terra, e externamente o crescente interesse pelas questões ambientais e pela Amazônia em particular. Essa denúncia mobilizava outra rede de ativistas, não aqueles relacionados às violações de direitos humanos cometidas pelo regime autoritário.

O caso ianomâmi e a incipiente internacionalização na defesa dos direitos humanos

Os ianomâmis são um povo indígena que vivia em relativo isolamento até a década de 1970, quando seu território passou a ser espaço de construção de estradas, mineração, criação de gado e projetos de colonização levados a cabo por empresas, governo federal e estadual, atraindo agricultores e garimpeiros dentro do projeto de desenvolvimento da região amazônica concebido pelos governos militares.

Em 1979, a recém-criada Comissão pela Criação do Parque Yanomami (CCPY) conseguiu o apoio do presidente da Fundação Nacional do Índio (Funai) para um projeto de demarcação de suas terras. No entanto, pouco tempo depois o presidente da Funai foi demitido e nesse mesmo ano uma denúncia contra o Brasil foi apresentada ao CIDH. Entre os peticionários estavam Tim Coulter, diretor da *Indian Law Resource Center*; Edward J. Léman, diretor-executivo da *American Anthropological Association*; Barbara Bentley, diretora da *Survival International*; Shelton H. Davis, diretor da *Anthropology Resource Center* e Groge Krumbhaar, presidente da *North-American Survival International*.

A decisão final do órgão sobre o assunto veio somente em 1985, dois meses antes da posse do primeiro presidente civil brasileiro após vinte anos de ditadura, reconhecendo que houve no caso em questão, violações dos direitos à vida, à liberdade, à segurança pessoal, ao direito de mobilidade e à residência e à saúde, resultados da ação ou omissão do governo brasileiro. O órgão, no entanto, não produziu uma condenação, ressaltando os esforços feitos por parte do governo brasileiro

É interessante notar que a decisão da OEA praticamente não repercutiu na imprensa nacional, embora a pressão internacional tenha continuado bastante forte. Nas poucas vezes em que a articulação internacional da campanha pelos direitos dos ianomâmis era mencionada, estava inserida no bojo das teorias conspiratórias sobre a tentativa de internacionalização da Amazônia a partir da infiltração de missionários e ativistas. Esse debate revelou-se central na elaboração dos direitos indígenas na Assembleia Constituinte de 1988, opondo, de um lado, organizações de defesa dos direitos indígenas, e de outro, os militares, a burocracia da FUNAI, as elites estaduais e as indústrias de mineração. O Comitê Missionário Indigenista (CIMI), em particular, foi objeto de uma campanha do jornal O Estado de São Paulo em 1987, que o denunciou como o centro de uma conspiração internacional contra o Brasil, que levou até mesmo a instalação de uma CPI na Câmara dos Deputados.

Entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, o jornal The New York Times publicou uma série de reportagens sobre a situação dos ianomâmis no Brasil, bastante críticas em relação à posição do governo brasileiro. Jornais como O Estado de São Paulo, O Globo e a Folha de São Paulo repercutiam declarações de dirigentes políticos dos Estados Unidos, Europa e organismos internacionais em favor da causa indígena, e em particular da situação dos ianomâmis. A campanha marcou uma mudança de posição do governo brasileiro em relação ao criticismo dos grupos transnacionais de direitos humanos e meio ambiente. O presidente Fernando Collor, recém-eleito, e tendo feito da "entrada do país para o clube dos países desenvolvidos" uma promessa de campanha, foi constrangido a se comprometer com a demarcação das áreas dos ianomâmis ainda antes de tomar posse. Além disso, a eminência da realização da Conferência da ONU prevista para 1992, quando o Brasil receberia delegações do mundo inteiro para discutir uma Convenção Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento também contribuiu para a resolução de um problema que se arrastava por décadas.

Segundo reportagem da jornalista Edna Dantas na Folha de São Paulo em 29 de junho de 1991, documento de circulação interna do gover-

no brasileiro a respeito da preparação para o evento mencionava no sub-item "ações imediatas" que "pela sua repercussão internacional", algumas medidas deveriam ter prioridade, dentre elas que a demarcação das terras dos povos Ianomâmi e Guarani-Cayowá, que deveria ser homologada antes da Rio 92.

Finalmente, o território ianomâmi foi demarcado em 1991, embora a proteção do Estado ao território continue sendo falha, e recorrentes episódios de agressão e violações aos direitos humanos aos índios continuem a ter lugar e a alimentar críticas internacionais e denúncias junto a CIDH. Vale ainda lembrar que, ao longo do mesmo período em que se negociava a demarcação das terras, se realizavam no Congresso Nacional as audiências da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a "Internacionalização da Amazônia", na qual desfilavam personalidades ligadas ao setor agrário e às Forças Armadas, discorrendo sobre os riscos das campanhas internacionais para a soberania brasileira.

O episódio com os ianomâmis, no qual a atuação da CIDH foi fundamental, chamou a atenção das organizações não-governamentais para o potencial do sistema, e alimentou o ainda incipiente processo de internacionalização das organizações brasileira. No início da década de 1990, a CIDH foi mobilizada também em função de outros casos de grande repercussão, como o Massacre do Carandiru, quando a polícia militar do Estado de São Paulo invadiu uma prisão rebelada e executou 111 presos. Some-se a isso também a ampla repercussão internacional da situação dos menores de rua no Brasil, que pode ser atestada pelas comunicações enviadas de diversas Embaixadas do Brasil, sobretudo na Europa, e pela cobertura da imprensa internacional. Nesse contexto, o Estado brasileiro passou a investir em um engajamento mais positivo com os sistemas internacional e regional de direitos humanos, como parte de uma estratégia para modificar a imagem ou reputação do país no mundo, numa espécie de investimento em soft power, que foi complementado por um investimento maior no multilateralismo também nas áreas de meio-ambiente e desarmamento.

Esse investimento se deu através de um conjunto de ações: do reconhecimento público em fóruns internacionais dos problemas do país na área de promoção e garantia dos direitos humanos; através da ratificação de Tratados Internacionais de Direitos Humanos³; da abertura do país a uma política de verificação de organizações internacionais como

a Organização das Nações Unidas (ONU), e a Organização dos Estados Americanos (OEA); e também do engajamento ativo na negociação da Convenção de Direitos Humanos, em 1993, em Viena, e a partir daí, de uma maior institucionalização de políticas de direitos humanos no nível federal com a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos e a elaboração de Planos Nacionais de Direitos Humanos.

Em 25 de setembro de 1992, finalmente o país ratifica a Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Ainda levariam anos para que a competência da Corte Interamericana fosse reconhecida, o que acabou acontecendo em dezembro de 1998.

Newton Coutinho Mendes e outros: as ações e decisões do SIDH se integram ao panorama político brasileiro

A primeira citação do Brasil em um relatório da CIDH em muitos anos aconteceu em 1997, em função da declaração de admissibilidade de denúncia recebida em 1994, apresentado pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), CEJIL e pela *Human Rights Watch*, relacionando assassinatos, ameaças, sequestros e outras violações de direitos humanos no contexto de conflitos pela posse de terra em Xinguara e Rio Maria, no sul do estado do Pará. A acusação mencionava ainda a formação de um esquadrão da morte e a existência de uma lista de pessoas marcadas para morrer, entre elas muitos padres, religiosos, sindicalistas e defensores dos direitos humanos

A evidência da ineficácia e ou inexistência de mecanismos domésticos para resolver as violações de direitos humanos foi oferecida pelos peticionários que argumentaram perante a CIDH que:

"en la mayoría de los 190 homicidios de trabajadores rurales que ocurrieron de 1980 a la fecha de la denuncia, no se efectuó una investigación policial. Además, señala la facilidad con que los sospechosos huyen de la cárcel, la complicidad de las autoridades policiales con el crimen de la región y que son fácilmente sobornables; la permanencia de los pocos responsables condenados en absoluta libertad, el temor que infunde el poder de los grandes hacendados y sus continuas amenazas, todo ello, obstruye la justicia y torna ineficaces los recursos de la jurisdicción interna". (CIDH, 1997)

A gravidade da situação na região foi suficiente para incluí-la no roteiro da primeira visita *in loco* que a CIDH organizou no Brasil, em 1995⁴. Nessa ocasião, os delegados tiveram a oportunidade de colher depoimentos de autoridades públicas, líderes rurais e ativistas de direitos humanos na região de Xinguara e Rio Maria, comprovando a existência de grupos organizados, a conivência do Estado e a situação de terror em que vivia a população. Em relatório sobre o Brasil divulgado em 1997, a situação do local merece destaque. Além disso, outras denúncias semelhantes foram oferecidas a CIDH. De fato, entre 1997 e 2009, do total de 42 denúncias consideradas admissíveis de acordo com os relatórios anuais da CIDH, dezesseis estavam diretamente relacionadas à questão da terra e à violência no campo (Reis, 2011), e muitas delas tiveram lugar nessa região: assassinatos de líderes sindicais rurais, assassinatos em evacuação de terras, grampos nos telefones de lideranças rurais, grilagem, invasão de terras indígenas, desrespeito a terras quilombolas⁵.

A Comissão considerou o Brasil responsável pelos assassinatos, pelas ameaças e pela não investigação dos casos agrupados no processo 11.045 e recomendou, em 24 de fevereiro de 1999, que os crimes fossem investigados e julgados, e que os atingidos pela ineficácia do Estado brasileiro fossem indenizados. O comportamento do Estado brasileiro ao longo do processo, e a natureza das explicações fornecidas por ele destacam muitos dos elementos que estiveram presentes na audiência citada no início desse artigo, em especial a relação tensa entre o Executivo federal, o Judiciário, a polícia, e os Executivos estaduais.

A primeira vista, pode parecer estranho dar destaque a um caso onde o impacto da ação da CIDH foi muito reduzido. Geralmente, quando se trabalha a relação Brasil e SIDH, tendemos a dar destaque a casos mais bem-sucedidos, como o caso Maria da Penha (violência contra a mulher), ou então com maior cobertura midiática, como o Massacre de Eldorado dos Carajás. No entanto, é justamente a dificuldade de perceber modificações no comportamento de atores-chaves na configuração do problema o que torna esse caso tão interessante. O padre Ricardo Resende, um dos beneficiados com medidas cautelares emitidas pela Comissão e citado como um dos ameaçados de morte da lista de Xinguara na denúncia 11.045 tem uma visão muito crítica do papel da OEA no desenrolar dos acontecimentos. Segundo ele, havia muita expectativa no sul do Pará em função da visita da Comissão em 1995 e

da condenação do estado brasileiro em 1998, mas pouca coisa mudou no padrão de violações de direitos humanos na região desde então. Isso tudo, mesmo reconhecendo que a visibilidade trazida pelo ativismo transnacional e pelo envolvimento de organismos internacionais é a única coisa que impede que os casos existentes sejam completamente ignorados pelo poder público. Em entrevista ao site *Ensaio Aberto* ao responder uma pergunta sobre o assassinato do líder do sindicato dos trabalhadores rurais de Rio Maria, Expedito Ribeiro de Souza, em 1992, Ricardo Rezende explica:

"Em fevereiro, Expedito foi morto. Era conhecido internacionalmente e a imprensa brasileira não prestava atenção para ele. Ao saber do assassinato, a imprensa estrangeira imediatamente correu para Rio Maria – "The New York Times", "Newsweek", "Le Monde Diplomatique". Só então a imprensa brasileira acordou. Havia o precedente do Chico Mendes! O "Jornal do Brasil" por isso deu um mês de matéria sobre o Expedito. Foi um susto para o governo brasileiro.

(...)

O presidente da Ordem dos Advogados do Brasil na época, doutor Marcelo Lavener, falou no plenário da ONU, em Genebra, no ano seguinte eu fui, outro momento foi o Frigo, advogado da CPT do Paraná. Fomos através de convites da Federação Internacional dos Direitos Humanos que tem sede em Paris. Na OEA alguns de nós estivemos, a convite da Human Rights Watch, do Centro de Juristas Internacional, da Anistia e do Comitê Rio Maria dos Estados Unidos. O conjunto de pressões jurídicas, nacional e internacional, as pressões da sociedade civil, tudo isso possibilitou que alguns fazendeiros e pistoleiros fossem condenados pelas mortes de posseiros e por utilizarem trabalho escravo".

Nas decisões de mérito publicadas ao longo desse período, assim como no acordo amigável referente a denúncias de trabalho escravo, o órgão reconheceu a responsabilidade do Estado brasileiro em inúmeras violações, recomendou ao Brasil investimentos na investigação, punição e indenização das vítimas e suas famílias, além de ressaltar a importância da busca de mecanismos pacíficos de solução para o problema de terra (um dos pontos mais atacados dentre as propostas do PNDH-3) e de medidas visando uma maior eficiência na atuação das forças policiais

e do Judiciário. Contudo, a violência continua sendo endêmica nessas regiões. Talvez porque o principal problema aqui continue muito aquém das possibilidades de atuação do SIDH, o que não impede que os grupos ligados aos trabalhadores rurais continuem valorizando o acesso às suas instâncias. Assim João Paulo Chavez, representante do MST na audiência sobre direitos humanos no Brasil realizada pela CIDH em 2009 utilizou seu tempo de exposição para destacar que:

"a causa central da violência no campo, e por isso que é importante do Estado brasileiro estar aqui, é a não-realização da reforma agrária. Por mais que haja um esforço do Executivo, mas no conjunto do Estado brasileiro, por parte do Judiciário, por parte do próprio Parlamento tem dificuldade a realização de uma reforma que possa conter e diminuir o conflito no campo. Nós não podemos policiar e nem trabalhar a questão da luta pela terra como caso de polícia ou como questão do Judiciário, tem que ser tratado como uma questão política e realizar uma reforma agrária."

Para O MST, o papel do SIDH no debate político interno, mesmo com todas as dificuldades de implementação das medidas recomendadas pela Comissão e exigidas pela Corte, está bastante claro. Reproduzo aqui trecho da entrevista de Claudio de Oliveira, membro da Secretaria Regional do MST do Paraná, disponível no artigo de Deisy Ventura e Raísa Ortiz Cetra:

"Então nós precisamos saber como nós vamos nos defender na sociedade, como nós vamos debater lá na sociedade que nós não somos violentos, que o latifúndio é violento. (...) Quando a gente leva o caso pra lá, o objeto específico é aquela violação, é a vida do Sebastião Camargo Filho, é a vida do Sétimo Garibaldi, que foi tirada aqui num contexto de conflito pela terra e foi por uma milícia privada contratada por fazendeiros (...). Então quando a CrIDH julga em favor da demanda apresentada lá, ou seja, contra a milícia privada e contra o distanciamento do Estado em resolver esses conflitos, ela é uma parcela desse debate que a gente pretende fazer na sociedade. (...) Tira os fatos da nossa cidade e do nosso Estado e leva ela pra quantas instâncias a gente puder a nível internacional".

O uso das instâncias internacionais para levar adiante o "debate que a gente precisa fazer na sociedade" está claro para os movimentos so-

ciais, assim como está claro para setores do governo que, para o bem ou para o mal, passaram a estar cada vez mais sensíveis às discussões e decisões no âmbito do SIDH. Isso vai nos ajudar a entender tanto o tratamento que o Estado brasileiro deu ao caso da Guerrilha do Araguaia, quanto a crise desencadeada pelas medidas cautelares da Comissão Interamericana beneficiando os povos indígenas do Xingu por ocasião da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte.

Passados quase 20 anos da apresentação da denúncia o padrão de violações de direitos humanos da região sul do estado do Pará segue praticamente inalterado. De um lado isso nos mostra os limites do impacto das decisões do SIDH em um contexto marcado por ausência ou abstenção do governo federal, interesses de governos locais associados a grupos econômicos e Judiciário conservador. Chama a atenção, no entanto, que os diferentes grupos da sociedade civil continuam a se dirigir ao sistema, que ele continue a ser valorizado como um espaço privilegiado para tornar visíveis violações que ocorrem fora dos olhos do grande público, e que as decisões no âmbito do SIDH continuem a ser utilizadas para constranger o Estado brasileiro internamente. Também chama a atenção que o Estado brasileiro continue ignorando essa mobilização.

Caso Guerrilha do Araguaia: justiça transicional e resistência do Poder Iudicial brasileiro

A guerrilha do Araguaia teve lugar entre meados da década de 1960 e 1974, quando o Exército extermina os últimos remanescentes do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) que buscavam estabelecer um foco de luta armada contra o regime ditatorial brasileiro a partir de uma zona rural, nos moldes do que havia sido feito na Revolução Cubana.

Depois de anos tentando sem sucesso que o Estado brasileiro se responsabilizasse e respondesse pela tortura, morte e desaparecimento de dezenas de militantes e de camponeses; os familiares dos mortos e desaparecidos recorreram ao CEJIL e ao *Human Rights Watch/Americas* para apresentar o caso ao CIDH no dia 7 de agosto de 1995⁶.

Em resposta à solicitação da CIDH, o Estado brasileiro argumentou que já havia reconhecido a responsabilidade civil e administrativa dos agentes federais nos fatos em questão, e que já havia implementado, através da lei 9.140/1995, uma Comissão Especial sobre Mortos e

Desaparecidos Políticos encarregada de propor indenizações aos familiares de mortos e desaparecidos, vítimas do Estado brasileiro durante a ditadura militar.

A argumentação do governo foi rebatida pelos peticionários e considerada insuficiente pela CIDH, que em 2001 admite a denúncia. Depois de um longo trâmite, no Relatório de 2008, a Comissão faz uma série de recomendações ao governo brasileiro, dentre as quais se destacam: "adotar todas as medidas que sejam necessárias, a fim de garantir que a Lei Nº 6.683/79 (Lei de Anistia) não continue representando um obstáculo para a persecução pena de graves violações de direitos humanos que constituam crimes contra a humanidade"; investigar, processar e punir os responsáveis pelas violações de direitos humanos no contexto da Guerrilha do Araguaia; divulgar documentos sobre o período; fazer um esforço para encontrar os restos mortais das vítimas; criar um programa de educação em direitos humanos para as Forças Armadas. Diante da insuficiência da resposta brasileira, a Comissão envia o caso à Corte em março de 2009. Nela a Comissão observa que:

"o presente caso representa uma oportunidade importante para consolidar a jurisprudência interamericana sobre as leis de anistia em relação aos desaparecimentos forçados e a execução extrajudicial, e a resultante obrigação dos Estados de fazer a sociedade conhecer a verdade, e investigar, processar e sancionar as graves violações de direitos humanos. Além disso, a CIDH considera relevante ressaltar o valor histórico do presente caso, que é o único perante o Sistema Interamericano referente à ditadura militar do Brasil, e que possibilita à Corte afirmar a incompatibilidade da lei de anistia brasileira com a Convenção, no que se refere a graves violações de direitos humanos, assim como a incompatibilidade das leis de sigilo de documentos com a Convenção Americana, a fim de reparar as vítimas e promover a consolidação do estado democrático de direito no Brasil, garantindo o direito à verdade de toda a sociedade brasileira sobre fatos tão graves".

O envio do caso a Corte teve reflexos no Brasil mesmo antes da promulgação de sua sentença. Premido pela eminência de uma decisão da Corte Interamericana, o Supremo Tribunal Federal brasileiro em 29 de abril de 2010, decidiu contra ação apresentada pela Organização dos Advogados do Brasil (OAB)⁷, e pela manutenção da Lei da Anistia.

Além disso,

"Duas semanas após o julgamento da ADPF no STF e às vésperas do início do julgamento do caso Araguaia na Corte Interamericana de Direitos Humanos, a imprensa noticiava o envio ao Congresso Nacional pelo presidente Lula do projeto de lei que definia a criação da Comissão Nacional da Verdade, um dos pontos polêmicos do Plano Nacional de Direitos Humanos que estava em discussão desde o ano anterior. A Comissão tem, pelo projeto de lei, o objetivo da comissão de "examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período de 1946 a 1988" (Ventura e Otriz, 2012).

Em 10 de dezembro de 2010 é promulgada a sentença que condena o país. Nela, se argumenta que mesmo com o reconhecimento do Estado dos desaparecimentos ocorridos no contexto da Guerrilha do Araguaia, os órgãos criados pelo próprio governo para investigar o assunto têm dificuldade para esclarecer o tema; que as Forças Armadas seguem se recusando a discutir o assunto, e que essa situação é insustentável para as vítimas e seus familiares.

A Corte retoma alguns pontos do caso apresentado pela Comissão e determina que o Estado adote medidas simbólicas, promova indenizações, invista na localização dos corpos dos desaparecidos, e em seu aspecto mais controverso, afirma que a lei de Anistia brasileira está em desacordo com os compromissos internacionais assumidos pelo governo brasileiro e que:

"as autoridades brasileiras, especialmente as autoridades judiciais, têm o dever de não aplicar a anistia, a prescrição, ou qualquer norma excludente de punibilidade às graves violações de direitos humanos que constituam crimes contra a humanidade – como os desaparecimentos forçados do presente caso – visto que tais crimes são insuscetíveis de anistia e imprescritíveis, independentemente da data em que tenham sido perpetrados".

É interessante notar que a explanação de motivos da sentença da Corte está permeada de argumentos fornecidos por organismos ligados ao Estado brasileiro, não apenas a já citada CEMDP, mas também a Comissão Interministerial criada para investigar os desaparecimentos ocorrido no Araguaia.

A decisão da Corte continuou a alimentar o debate sobre justiça de transição no Brasil, fornecendo munição para grupos dentro e fora do governo na disputa em torno da Lei de Anistia. No dia 17 de dezembro, o então ministro da Defesa, Nelson Jobim, afirmou em cerimônia de troca de comando do Corpo de Fuzileiros Navais que as decisões da Corte eram "absolutamente ineficazes". Ainda segundo ele:

"Nós não temos no nosso sistema legal, algo que se sobreponha ao Supremo Tribunal Federal. Inclusive o Poder Executivo, não pode tomar nenhuma providência, porque essa matéria é exclusiva de um poder autônomo, que é o STF. Em termos internos, a decisão é completamente anódina" (Souza, 17/12/2010).

Cezar Peluso, então presidente do STF, declarou que "nosso compromisso é observar a convenção, mas sem menosprezo à Carta da República, que é a Constituição Federal". Ele ainda afirmou que a decisão da Corte tem eficácia apenas política e que "não tem concretude como título judicial. Na prática, o efeito será nenhum, é apenas uma sinalização" (Agência Brasil, 15/12/2010).

Em 2012, familiares dos desaparecidos e algumas organizações voltaram a acionar a Corte, insatisfeitos com a condução que o Estado brasileiro tem dado ao caso e com os parcos resultados obtidos até o momento. Vale notar, no entanto, que apesar das resistências às decisões da Corte, o Brasil apoiou em 2012 a candidatura de Roberto Caldas, que havia atuado como juiz *ad hoc* da Corte Interamericana no caso Guerrilha do Araguaia, e que declarou em entrevista que "A decisão se aplica a todos os casos de tortura, desaparecimento forçado e execução sumária ocorridos na ditadura. É uma sentença histórica, que estabelece que nenhum crime contra os direitos humanos pode ficar impune com base na Lei da Anistia." (Folha de S. Paulo, 16/12/2010). Além disso, o governo indicou como novo membro do STF o advogado constitucionalista Luis Roberto Barroso, que quase imediatamente após a sua nomeação deu declarações apoiando uma nova discussão sobre a lei da Anistia no âmbito do STE.

Em suma a indícios que o apoio à manutenção da lei da Anistia ou a sua rejeição conformam dois campos políticos que atravessam Estado e sociedade civil. Há indícios suficientes aqui para afirmar que a disputa em torno dos mecanismos de justiça de transição no país está longe

Conclusão: A crise de Belo Monte e a Reforma de 2011-2013

Como vimos, desde o início da década de 1990, o relacionamento do Brasil com o sistema interamericano tem se pautado por uma colaboração seletiva, que depende uma série de fatores, dentre eles podemos destacar a densidade da mobilização da sociedade civil, a visibilidade internacional dos casos discutidos e a arquitetura das coalizões de interesses que articulam diferentes setores do Estado e da sociedade civil. Além disso, o impacto das decisões da Comissão e Corte é consideravelmente diferente dentro dos diferentes poderes que compõem o Estado brasileiro. O Judiciário é particularmente relutante em seguir padrões e recomendações externas, enquanto o Executivo parece ser mais sensível às pressões externas. Em outras palavras, em relação às recomendações do CIDH, é mais comum observar transformações no comportamento do Executivo do que nos procedimentos e decisões do Judiciário, o que significa na prática que o cumprimento das determinações envolvendo os artigo 8 (direito a julgamento justo) e 25 (direito à proteção judicial) são mais difícil de obter.

Os interesses de política externa desempenham um papel importante nas decisões do Executivo a respeito de direitos humanos, enquanto o Judiciário é muito mais resistente à interferência externa. Contudo essa não é a única divisão que nos interessa. As diferenças e divergências dentro do Executivo, e o grau de permeabilidade do Legislativo a pressões sociais e políticas também são muito importantes para compreender a *compliance* seletiva do Brasil às recomendações do CIDH. Gostaria de lembrar também que a Secretaria de Direitos Humanos, dentro da estrutura do Estado é com muita frequência uma voz isolada tentando sensibilizar o "núcleo duro" dos ministérios sobre a importância da sua agenda, a julgar pelos depoimentos de José Gregori e Paulo Vannuchi, ambos ex-secretários de Direitos Humanos do governo federal (Reis, 2010).

Em que pese a compliance seletiva do Estado, sobretudo ao longo dos anos mais recentes parece estar se tornando cada vez mais nítido para atores políticos e sociais domésticos que as decisões no âmbito do sistema impactam sensivelmente o debate político no interior do Brasil. Essa constatação talvez nos ajude a entender a reação extremada do Brasil às medidas adotadas pela Comissão em 2011. A reação do governo, totalmente desproporcional à capacidade de enforcement das decisões da CIDH está relacionada ao fato da decisão ter tocado no que era considerado uma obra estratégica do governo recém-empossado. Em inúmeras outras decisões da CIDH o governo ignorou ou cumpriu fragilmente as decisões do organismo, sem fazer grande alarde. Por razões políticas, no caso de Belo Monte isso foi considerado impossível. Em termos internacionais, porque com uma agenda de grandes obras com impacto ambiental e social considerável pela frente, o governo não queria correr o risco de ver se fortalecer um movimento transnacional de dimensão como aconteceu no passado, com o caso ianomâmi na década de 1980, o que poderia atrasar o calendário de implementação do Plano de Aceleração de Crescimento (PAC), considerado estratégico para a política neo-desenvolvimentista do governo Dilma Roussef.

Some-se a isso o fato de que internamente, a política neo-desenvolvimentista fomentar uma arquitetura de coalizões que torna o governo cada vez mais próximo, para não dizer dependente, da colaboração da bancada ligada aos interesses ruralistas no Congresso Nacional. A importância da exportação de commodities, o investimento no desenvolvimento de biocombustíveis, entre outras políticas do atual governo, tornam cada vez mais íntima sua relação com o capital ligado à agricultura, extrativismo e pecuária, contribuindo para deixar em situação ainda mais vulnerável a grupos que são historicamente prejudicados pelas políticas centralizadas de desenvolvimento do governo federal, como povos indígenas, e os trabalhadores rurais.

Vale ainda destacar a proximidade da atuação do Ministério de Relações Exteriores com os interesses de algumas das principais empresas transnacionais brasileiras, envolvidas na área de construção, extração, agricultura, biocombustíveis. A projeção de poder do Brasil no cenário internacional nos últimos anos foi em grande medida a projeção dos interesses comerciais e produtivos brasileiros pelo mundo afora.

Independentemente do mérito da decisão do CIDH, a reação brasileira, embora exacerbada, não foi de maneira alguma irracional, pois orientou-se pelas diretrizes principais da política econômica e externa do país, e por uma avaliação acertada sobre o potencial de importância dessa decisão. O que é grave nesse contexto é perceber o impacto que essa decisão teve para o fortalecimento das instituições de direitos humanos e em última instância para pessoas e grupos vulneráveis em toda a América, que são em última instância, as pessoas a quem essas instituições deveriam servir.

A enérgica reação do governo brasileiro, fez com que até mesmo o secretário-geral da OEA pressionasse por uma mudança de posição órgão em relação a Belo Monte, o que eventualmente acabou acontecendo, com a mudança no texto da Medida Cautelar, na qual, entre outras coisas a CIDH afirma ter decidido que: "o debate entre as partes no que se refere a consulta prévia e ao consentimento informado em relação ao projeto Belo Monte se transformou em uma discussão sobre o mérito do assunto que transcende o **âmbito** do procedimento de medidas cautelares"

O imbroglio Belo Monte alimentou a insatisfação dos países como Venezuela, Equador e Bolívia, que iniciaram um movimento pela reforma do sistema, que se consolidou na aprovação na 41 Assembleia Geral da OEA na criação do "Grupo de trabalho especial de reflexão sobre o funcionamento da CIDH para o fortalecimento do SIDH". A respeito da posição do Brasil em relação ao tema, Ventura e Ortiz (2012) sustentam que:

"de notável mediador entre os extremos (por exemplo, entre posições dos Estados Unidos e da Venezuela), o Brasil passa a uma posição bastante ambígua: não é o titular de propostas extremadas, mas abre flancos para que elas se apresentem; fala em fortalecimento e legitimidade, mas esposa a pauta que pode levar ao enfraquecimento objetivo da CmIDH. É difícil avaliar o quanto Brasília aposta na restrição dos poderes da CmIDH, pois as barganhas em curso entre os Estados americanos excedem largamente o âmbito da OEA. O risco é de que o Brasil, embora declare não trabalhar contra o SIDH, acabe por comprometê-lo seriamente".

A ambiguidade da posição brasileira somada à posição em relação a Belo Monte gerou a expectativa que o Brasil teria um papel bastante negativo nas discussões sobre a reforma. Contribuiu para isso o fato de setores dentro do governo ou próximos a ele que eram tradicionalmente mais favoráveis a uma aproximação com o SIDH terem se sentido traídos com as medidas cautelares a respeito de Belo Monte, que segundo eles fragilizava a aceitação das decisões da Corte referentes à Justiça de Transição. Assim, em texto publicado em 2013 na Revista Foreign Affairs Latinoamerica, o Ministro de Direitos Humanos do governo Lula, Paulo Vanucchi, e Cristina Timponi, assessora internacional da presidência da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) tenham declarado que:

"En abril de 2011, el anuncio repentino de la resolución de la cidh de que se paralizaran inmediatamente las obras de la hidroeléctrica del río Xingu representó un verdadero tiro en el pecho para esa ala interna comprometida con la agenda de los derechos humanos. Los sectores adversarios corrieron a la prensa argumentando que ese tipo de decisiones irresponsables no podían ser acatadas en ningún caso, porque agredían la soberanía nacional. En resumen: sea por apresurarse, sea por la falta de una mejor asesoría, sea por insensibilidad frente al contexto político interno de cada país o incluso por alguna especie de ultraactivismo temático de la responsable esta- dounidense que entonces presidía la cidh, el hecho es que la decisión echó por tierra años de empeño de las autoridades públicas brasileñas alineadas con el esfuerzo de fortalecimiento del sidh y de internalización plena de toda su normatividad y jurisprudencia. Se abrió así un gigantesca brecha para que el segmento conservador, debilitado por el anuncio 4 meses antes de la sentencia condenatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de la Guerrilla de Araguaia —que incluye una clara resolución de que la Amnistía de 1979 no siga representando un obstáculo a la investigación plena de aquel episodio— se aprovechara del error de la cidh para atacar vivamente el acierto de ésta y de la Corte en el episodio referente a la dictadura".

"Depois de quase 2 anos de debates em diferentes âmbitos da Organização dos Estados Americanos (OEA), uma reunião de mais de 12 horas pôs fim ao último processo de "fortalecimento" do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, na sexta passada, em Washington. O resultado pode ser comparado a um empate com gols: se por um lado as maiores ameaças de enfraquecimento do sistema foram contidas, por outro, não houve grandes avanços em carências estruturais, como a ampliação do aporte financeiro dos Estados, que esperavam há anos por respostas concretas" (Conectas, 26/03/2013).

Além do papel que desempenhou no debate sobre a reforma, o Brasil também reapresentou a candidatura (nesse momento já bem-sucedida) do ex-ministro Paulo Vannuchi a um posto dentro da Comissão de Direitos Humanos do sistema interamericano; além do citado apoio ao advogado Roberto Caldas na eleição para Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A mudança na posição brasileira ainda precisa ser melhor estudada, mas algumas hipóteses podem ser sugeridas aqui. De um lado, houve uma pressão forte e articulada de ongs nacionais e transnacionais de direitos humanos. Além disso, articulou-se um grupo de países que defendiam uma reforma mais moderada do sistema, a partir de um conjunto de medidas propostos pelo próprio SIDH (em resposta às preocupações dos grupos de países da ALBA, mas em oposição às medidas radicais propostas por eles). Por fim, essa mudança em relação à reação imediata às medidas cautelares emitidas no caso Belo Monte, pode parecer estranha a primeira vista, mas de fato é um reflexo não apenas da heterogeneidade do Estado brasileiro, para usar expressão emprestada de Cecília McDowell (2007), e da heterogeneidade de posições dentro do governo brasileiro a respeito da legitimidade do SIDH; mas também da complexidade da relação entre o Estado brasileiro, grupos políticos,

sociais e econômicos internos, ONGs transnacionais e organizações internacionais, atravessados por alianças com arquiteturas diferentes em função dos temas abordados.

NOTAS

- Disponível na homepage da organização http://www.cidh.org/audiencias/137/33.mp3.
- Em alguma medida, podemos dizer que o espaço da Comissão e da Corte são também espaços moldados por interesses políticos que unem e que afastam os países membros da OEA, embora esse não seja o foco desse artigo.
- 3. Entre 1992 e 1996 foram ratificados os seguintes Tratados: 1) o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; 2) o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; 3) a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992; 4) a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995; 5) o Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996; e finalmente 6) o Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996. (Piovesan, 2006).
- 4. Depois disso, a CIDH organizou mais uma visita ao Brasil em julho de 2010.
- 5. De acordo com Deisy Ventura e Raísa Ortiz: "Entre 1999 e 2011, 643 petições referentes ao Brasil foram recebidas pela CmIDH, das quais 93 foram encaminhadas ao governo brasileiro. Já a Corte, desde 1998, adotou "medidas provisórias" em quatro casos relativos ao Brasil, a quem endereçou igualmente quatro sentenças condenatórias definitivas".
- Posteriormente a petição recebeu a adesão do grupo Tortura Nunca Mais (RJ) e da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos do Instituto de Estudos da Violência do Estado, e também

- da senhora Ângela Harkavy, parente de alguns dos desaparecidos.
- 7. "Em outubro de 2008, a OAB propôs uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) para que o STF realizasse "uma interpretação conforme a Constituição, de modo a declarar, à luz dos seus preceitos fundamentais, que a anistia concedida pela citada lei aos crimes políticos ou conexos não se estende aos crimes comuns praticados pelos agentes da repressão contra opositores políticos, durante o regime militar". Para a OAB, a Constituição Federal de 1988 não recepciona a interpretação vigente deste dispositivo, pois em seu artigo 5º XLIII, o crime de tortura é insuscetível de anistia (Ventura, 2010: 3). Não se trata de um crime político, portanto, mas de um crime comum e de lesa-humanidade, conforme apontado por nota da OAB após o julgamento do caso." (Freitas, 2013, 12).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alves, José Augusto Lindgren (2003). Os direitos humanos como tema global, Ed. Perspectiva, São Paulo.
- Davis, S. H. (1989). Land rights and indigenous people: the role of Inter-American Comission on Human Rights, New York, Cultural Survival.
- Gonçalves, Tamara Amoroso (2013). Direitos Humanos das Mulheres e a Comissão Interamericana de Dirietos Humanos. Uma análise dos cassos admitidos entre 1970 e 2008, Ed. Saraiva. São Paulo.
- Hillbrecht, Courtney (2013). Domestic Politics and International Human Rights Tribunals: the problem of compliance, Cambridge University Press.
- Piovesan, Flávia (2006). "Brasil e os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos", Working Paper, Center for Brazilian Studies, University of Oxford.
- Reis, Rossana Rocha (2010). *Política de direitos humanos*. Ed. Hucitec. São Paulo.

- Reis, Rossana Rocha (2012). "O direito à terra como um direito humano: a luta pela reforma agrária e o movimento de direitos humanos no Brasil", *Lua Nova* v. 86, p. 89-122.
- Santos, Cecilia McDowell (2007). "Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos". In Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos, Vol. 4. N.7.
- Vanucchi, Paulo e Timponi, Cristina, "El Sistema Interamericano de Derechos Humanos", em *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 13, núm. 3, pp. 40-48.
- Ventura, Deisy e Cetra, Raíza Ortiz (2012). "O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos: de Maria da Penha à Belo Monte", Artigo no prelo.

IMPRENSA

- Abreu, Kátia (2010). "Direitos Humanos ou gato por lebre". In *Folha de São Paulo*, 12 de janeiro de 2010. São Paulo.
- AlbaTv (19/03/2013). "Bolivia evalua su retiro de la CIDH". Acesso 15/05/2013. http://www.albatv.org/Bolivia-evalua-su-retiro-de-la.html
- Conectas (26/03/2013). "Termina o processo de reforma do sistema interamericano". http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/finaliza-o-processo-de-reforma-do-sistema-interamericano
- Dantas, Edna (29/06/1991). "Governo quer demarcar terra indígenas para melhorar imagem". Folha de São Paulo.
- Martins, Ives da Gandra Silva(2010). "Guerrilha e democratização". In *Folha de São Paulo*, 22 de janeiro de 2010. São Paulo.
- Exame (30/04/2012). "Chavez quer retirar Venezuela da CIDH imediatamente". http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/chavez-quer-retirar-venezuela-da-cidh-imediatamente. Acesso 2005/2013.
- Folha de São Paulo (13/05/2010). "CNBB prega voto "pró-vida" e candidatos condenam aborto".

- Marques, Rogério (2013). "Padre Ricardo. Um sobrevivente". In http://www.ensaioaberto.com/textos_padre_ricardo.htm. Acesso em 25/08/2013.
- Souza, Leonardo (17/12/2010). "Jobim diz que a decisão da Corte da OEA sobre a guerrilha do Araguaia não afeta o Brasil". In Opera Mundi (Acesso em 15 de maio de 2013) http://www.planobrazil.com/jobim-diz-que-decisao-de-corte-da-oea-sobre-guerrilha-do-araguaia-nao-afeta-o-brasil/
- Agência Brasil,15/12/2010/ "Presidente do STF afirma que punição da OEA não anula Lei de Anistia." (Acesso em 15/05/2013). http://www1.folha.uol.com.br/poder/846413-presidente-do-stf-afirma-que-punicao-da-oea-nao-anula-decisao-sobre-a-lei-da-anistia.shtml
- Folha de São Paulo (16/12/2010). "Após condenação da OEA, juiz vê caminho para novas ações contra anistia". http://www1.folha.uol.com.br/poder/846489-apos-condenacao-na-oea-juiz-ve-caminho-para-novas-acoes-contra-anistia.shtml

DOCUMENTOS

- Brasil. Ministério da Relações Exteriores. Nota n. 142. Acesso em 20/05/2013. http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea
- Brasil. Secretaria Nacional de Direitos Humanos (2010), Programa nacional de Direitos Humanos (PnDH-3)/ rev. e atual. Brasília.
- Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1997), Relatório Anual.

Summario

O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: elementos para compreender a crise "Belo Monte"

O objetivo deste artigo é discutir a relação histórica do Brasil com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e, em particular, o impacto desta história na recente "crise de legitimidade" do sistema que culminou com a sua reforma no início de 2013. Argumenta-se que a promoção e a garantia dos direitos humanos é um tema altamente politizado que vai adquirindo cada vez mais centralidade no debate público brasileiro.

RESUMEN

Brasil y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Elementos para comprender la crisis "Belo Monte"

El objetivo de este artículo es discutir la relación histórica de Brasil con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y, en particular, el impacto de dicha historia en la reciente "crisis de legitimidad" del sistema que culminó con su reforma a principios de 2013. Se argumenta que la promoción y garantía de los derechos humanos es un tema altamente politizado que va adquiriendo cada vez más centralidad en el debate público brasileño.

ABSTRACT

Brazil and the Inter-American Human Rights System: Facts to Understand the "Belo Monte" Crisis

The purpose of this article is to discuss the historic relationship of Brazil with the Inter-American Human Rights System (IAHRS) and, in particular, the impact of such history on the recent "legitimacy crisis" that culminated with the system's reform in the early months of 2013. It is argued that the promotion and protection of human rights is a highly politicized issue that is becoming ever more central in the Brazilian public debate.

PENSAMIENTO PROPIO 38

Colección Pensamiento Propio

Cuba y América Latina: Impacto de las reformas en el comercio de bienes y servicios

Miriam Fernández y Omar Everleny Pérez Villanueva (Coord.). *Cuba y América Latina: Impacto de las reformas en el comercio de bienes y servicios*. Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial, 2013. 201 págs.

El Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana (CEEC) celebró un Seminario, los días 14 y 15 de junio de 2012, con el título 'Influencia de las reformas y los cambios institucionales para ampliar el comercio de bienes y servicios con los países de América Latina". El mismo estuvo auspiciado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Éconómicas y Sociales (CRIES) y contó con la participación de especialistas de la Universidad Nacional de Moreno, la Universidad Nacional de Quilmes y el Centro REDES, de la República Argentina.

El objetivo del Encuentro era examinar los efectos de las medidas de reformas y los cambios institucionales, en particular las relacionadas con el comercio exterior y las inversiones extranjeras que se establecen en los

Cuba y América Latina:
Impacto de las reformas en el comercio de bienes y servicios

Miriam Fernández y Omar Everleny Pérez Villanueva (Coordinadores)

Héctor Bazque Nadya Cárdenas Ileana Díaz Fernández Miriam Fernández Omar Everleny Pérez Villanueva Adriana Sánchez Marta Tenewicki Ricardo Torres Pérez

Cries S

"Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución", aprobados en el VI Congreso del PCC; a la luz de las circunstancias globales, y particularmente del resto de los países latinoamericanos, en términos de oportunidades y retos para las empresas exportadoras cubanas en su empeño de aumentar las relaciones económicas y comerciales.

La presente publicación recoge los trabajos presentados por los participantes cubanos del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) y del Centro de Investigaciones de Economía Internacional de la Universidad de La Habana (CIEI) y de Profesores e investigadores de las instituciones docentes y de investigaciones de la República Argentina.

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina Teléfono: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org - www.cries.org



México y la reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Alejandro Anaya Muñoz y Natalia Saltalamacchia Ziccardi*

Introducción

"México tiene un compromiso claro con la protección y promoción de los derechos humanos y, en particular, con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)" declaró el canciller de México, José Antonio Meade, en la apertura de su discurso ante la XLIV Asamblea General Extraordinaria de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)". La reunión hemisférica pretendía poner fin a un proceso de negociaciones iniciado en 2011 que buscaba acordar una serie de reformas a dicho sistema y, muy particularmente, a la dinámica de trabajo de la CIDH. La posición de México contrastó con la de otras delegaciones que desde el principio

^{*}Los autores agradecen a Edyam Rodríguez y a Julieta Pérez la asistencia brindada para la elaboración del presente artículo.

y hasta la jornada conclusiva manifestaron su reserva y desconfianza ante dicho organismo. De hecho, la insatisfacción de varios países miembros de la OEA —como Brasil, Ecuador y Venezuela— no sólo dio pie a esta ronda de discusiones y negociaciones sino que propició una dinámica de debates fuertes y acalorados.

México fue uno de los países más activos a lo largo de este proceso. La postura mexicana se caracterizó por ser constructiva y por promover cambios que en verdad podrían redundar en un funcionamiento más eficaz del SIDH. Sus propuestas enfatizaron aspectos técnicos o procedimentales que respondían al mérito de los asuntos y a la necesidad de articular consensos. Asimismo, la representación de México realizó una defensa política del SIDH y, en particular, de la autonomía de la CIDH. En este sentido, el argumento central de este artículo es que México se comportó como "un buen miembro del club" en el marco del proceso de negociación y toma de decisiones sobre el fortalecimiento del SIDH.

Todo esto es notable en un país que precisamente en estos años atraviesa por una crisis de violencia desatada por la lucha contra el narcotráfico y caracterizada por un marcado incremento en las violaciones a los derechos humanos. De acuerdo con datos oficiales, entre 2008 y 2012 cerca de 95,000 personas fueron asesinadas. Durante los primeros 7 meses de 2013, la cifra se acercó a los 11,000². Según algunas fuentes, alrededor de 25,000 personas desaparecieron durante el gobierno de Felipe Calderón (diciembre de 2006 a noviembre de 2012)³. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), por otro lado, documentó un proceso masivo y sistemático de secuestro, extorsión, tortura y hasta ejecución de migrantes en tránsito por el país⁴. Por otro lado, el número de quejas por violaciones a los derechos humanos contra las fuerzas armadas recibidas por la CNDH y el total de recomendaciones emitidas a instancias como la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina se multiplicaron como nunca antes en años recientes. En este marco, México ha sido blanco recurrente de la crítica de promotores y defensores internacionales de los derechos humanos, entre los cuales figuran los órganos del propio SIDH. Entre 2007 y 2012, los órganos y procedimientos de derechos humanos del SIDH y del sistema universal hicieron un total 928 recomendaciones críticas al Estado mexicano⁵.

Ante este panorama de crisis de derechos humanos y de presión de actores internacionales, ¿cómo se explica la posición favorable de México a un fortalecimiento genuino del SIDH? ¿Cómo se explica su posición de "buen miembro del club"? ¿Por qué México no se unió a los estados que buscaban limitar el marco de acción del SIDH? Además de describir con detalle el comportamiento del gobierno de México ante el SIDH y su reforma, en este artículo se proponen una serie de respuestas plausibles a estas preguntas, algunas relacionadas con procesos de corte transnacional y otras con dinámicas internas o "domésticas". De esta manera, más allá de describir con detalle el comportamiento del gobierno mexicano, el artículo explora distintos argumentos que podrían explicarlo.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección se documenta el comportamiento de México como "buen miembro del club" ante el SIDH en general durante los últimos años. En la segunda se expone cuál fue la participación de la diplomacia mexicana en el proceso de negociación y toma de decisiones con respecto al fortalecimiento del SIDH. En la tercera se exponen una serie de posibles explicaciones sobre este comportamiento y, finalmente, se presenta una sección de conclusiones.

1. México ante el SIDH: El "buen miembro del club"

Desde finales de los años noventa y particularmente a partir de los 2000 la política exterior de México en materia de derechos humanos sufrió una transformación clara y de gran relevancia. Se pasó de una postura dominada por una cautela extrema ante la posible injerencia de actores externos a una que abrió al país de manera amplia y decidida al escrutinio internacional, particularmente de los órganos y procedimientos de derechos humanos de los sistemas universal e interamericano⁶. La apertura se acompañó de una participación activa de la diplomacia mexicana en los foros de promoción de los derechos humanos de los propios sistemas o regímenes internacionales en la materia. En este sentido, desde principios de los 2000 México pasó a ser un miembro ejemplar de los regímenes internacionales de derechos humanos. México, en otras palabras, comenzó a implementar una política orientada a ser entendido como un "buen miembro

En esta sección se describe con detalle esta política del gobierno mexicano durante los últimos siete años, particularmente en lo que respecta a los órganos del SIDH, explorando distintos elementos, como el discurso, la apertura al escrutinio, el activismo en foros interamericanos, el compromiso financiero con el sistema y la implementación de recomendaciones y sentencias.

En términos generales, el gobierno mexicano nunca cuestionó o negó la legitimidad de actores internacionales para monitorear de manera crítica y abierta la situación de derechos humanos en México. En entrevista, el Embajador Juan Manuel Gómez Robledo, Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, aseguró que las críticas por parte de actores internacionales dedicados a la defensa y promoción de los derechos humanos son "parte de una interacción absolutamente normal" entre el gobierno de México y dichos actores8. Por otro lado, una revisión sistemática del texto de cientos de documentos de prensa elaborados por la Presidencia de México durante el período de Calderón nos llevó a identificar 56 comunicados en que el gobierno mexicano hizo referencia explícita a actores internacionales dedicados a la defensa y promoción de los derechos humanos, incluyendo a órganos y procedimientos de derechos humanos de los sistemas universal e interamericano⁹. Los comunicados fueron publicados por el gobierno mexicano tras encuentros formales o procesos de interacción directa con estos actores internacionales. En ellos, el gobierno nunca puso en duda la legitimidad de dichos actores para monitorear de manera crítica la situación de derechos humanos en México. Lejos de ello, los comunicados demuestran que el gobierno se reunió en repetidas ocasiones con sus críticos internacionales (incluyendo los órganos del SIDH), tanto dentro como fuera de México, y que respetuosamente intercambió con ellos impresiones y argumentos con respecto a la situación de derechos humanos en el país.

En este marco, por ejemplo, representantes del gobierno mexicano participaron en numerosas audiencias públicas ante la CIDH. Una revisión del audio y/o video de cuatro audiencias sobre un tema particularmente sensible para el gobierno de México durante el sex-

enio de Felipe Calderón (el relativo a las tensiones entre la agenda de seguridad y la de derechos humanos en el país) demuestra que los representantes del gobierno mexicano nunca cuestionaron en su discurso la legitimidad de la CIDH para monitorear la situación de violaciones a los derechos humanos en el país. Más aún, en estas audiencias, el gobierno expresó de una manera persistente su gratitud a la CIDH por su preocupación al respecto y por su cooperación con el gobierno y otros actores nacionales¹⁰.

En el mismo sentido, inmediatamente después de la publicación en 2009 y en 2010 de cinco sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) que condenaron al Estado mexicano por diversas violaciones a los derechos humanos, el gobierno aseguró públicamente que tomaría "todas las acciones necesarias" para cumplir con las sentencias y de manera explícita reafirmó su compromiso de cooperar con los órganos del SIDH¹¹. En suma, el discurso del gobierno fue uno que afirmó la legitimidad de los órganos del SIDH para monitorear la situación en el país y expresar posturas críticas al respecto. En efecto, no existen indicios de que esta tendencia haya cambiado de ninguna manera bajo el nuevo gobierno, encabezado por Enrique Peña Nieto.

Por otro lado, en el período bajo estudio, el gobierno de México invitó a distintos miembros de la CIDH y sus relatorías para realizar visitas de investigación *in loco* al país. En 2007, visitó el país el Presidente de la CIDH, tanto en su carácter de Relator para México como en el de Relator Especial sobre los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad. Posteriormente, visitaron México la Relatora Especial para la Libertad de Expresión, en 2010, y el Relator Especial sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, en 2011. Entre 2007 y 2011 representantes del Estado mexicano participaron en 28 audiencias temáticas ante la CIDH, en las que se abordaron distintas situaciones de violaciones a los derechos humanos en el país¹².

Como se ha señalado, el gobierno mexicano ha sido también un activo participante en los foros de derechos humanos en el ámbito universal e interamericano. En lo que respecta a éste último, la representación mexicana ante la Asamblea General de la OEA propuso entre 2007 y 2011 veintisiete resoluciones relativas a los derechos humanos de grupos específicos, como las mujeres, los pueblos indígenas, las personas

migrantes y las personas con discapacidad¹³. Este activismo demuestra que el gobierno mexicano se tomó en serio el papel del SIDH en la promoción y protección de los derechos humanos en la región.

De los 34 miembros de la OEA, no son muchos los que realizan aportaciones voluntarias al SIDH. En 2011, por ejemplo, solo siete Estados miembros —México entre ellos— realizaron donaciones a la CIDH, mientras que sólo cuatro hicieron lo propio con la CoIDH. En el período 2006-2012, México aportó un total de \$747,500 dólares a la CIDH, lo cual lo colocó como el tercer donante más importante entre los Estados miembros de la OEA (solamente por debajo de Estados Unidos y Canadá) y como el primero entre los países de América Latina y el Caribe (aportando el 6% de todas las contribuciones voluntarias de ese período). De manera similar, en el mismo intervalo de tiempo, México aportó \$687,500 dólares en contribuciones voluntarias a la CoIDH, colocándose así en segundo lugar entre los Estados miembros de la OEA, apenas debajo de Costa Rica, país sede de dicho tribunal internacional.

Otra manifestación de la postura de México ante el SIDH es el relativo a la nominación de candidatos a ocupar espacios dentro los órganos del mismo. Por primera vez en la historia, tanto la CIDH como la CoIDH cuentan con integrantes mexicanos de manera simultánea, además de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH.

Todo esto demuestra que el gobierno mexicano ha continuado alimentando la imagen de México como un Estado que se toma en serio al SIDH, que valora su contribución y que reconoce sus méritos, legitimando de esta manera la propia existencia del sistema. En otras palabras, México continuó comportándose como un "buen miembro del club"

De manera paradójica, las propias sentencias y recomendaciones de los órganos del SIDH (así como aquellas de los del sistema universal) demuestran que México está lejos de ser un país que en efecto respeta las normas internacionales de derechos humanos. El déficit del país en este sentido es evidente. Entre 2009 y 2012, la CoIDH emitió siete resoluciones de cumplimiento de sus sentencias por parte del Estado mexicano. De un análisis de estas resoluciones se desprende que el Estado tiende a cumplir con lo que respecta a la

publicación de las sentencias (caso Castañeda y Radilla), el pago de costas (caso Castañeda) y la celebración de actos de reconocimiento de responsabilidad (caso Radilla); pero no en lo que tiene que ver con indemnizar a las víctimas, realizar investigaciones y procedimientos penales, buscar y localizar personas desaparecidas y reformar al marco legislativo (caso Radilla)¹⁴. Por otro lado, en el periodo 2007 a 2012, la CIDH solamente adoptó un "informe de fondo" sobre un caso individual ocurrido en México¹⁵. De acuerdo con una valoración elaborada por la propia CIDH en su Informe Anual 2012, las recomendaciones incluidas en dicho informe están pendientes de cumplimiento¹⁶. Entre 2007 y 2011, la CIDH adoptó cinco informes de "solución amistosa" sobre sendos casos individuales sobre México. La CIDH ha reportado, en este sentido, que en tres de esos casos sus recomendaciones han sido cumplidas totalmente y en los otros dos solamente de manera parcial¹⁷.

Este muy limitado comportamiento en materia de cumplimiento del Estado mexicano no es distinto del resto de los miembros de la OEA, o más aún de la mayoría de los países del mundo de cara a las resoluciones de los órganos internacionales jurisdiccionales de derechos humanos¹⁸. En efecto, la diferencia entre el *compromiso* y el cumplimiento es el principal reto que enfrentan los regímenes internacionales de derechos humanos¹⁹. El determinar en qué medida los límites o carencias en materia de cumplimiento afectan el proceso de construcción de una identidad de "buen miembro del club" es una pregunta empírica que no podríamos responder en este espacio. Sin embargo, nuestro argumento es que a pesar de la brecha entre "derechos en principio" y "derechos en la práctica" imperante en México, el gobierno de México ha tomado muchas medidas destinadas a enviar un fuerte mensaje de compromiso con los órganos del SIDH. Estas "señales" en materia de derechos humanos²¹ fueron apuntaladas por el gobierno de México durante el proceso de negociación y toma de decisiones sobre el proceso de "fortalecimiento" del SIDH, como se verá en la siguiente sección.

2. México y la reforma al SIDH

México se involucró muy intensamente en el proceso de reforma que inició con la creación en junio de 2011 del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH. En un clima de descontento de varios Estados, dicho Grupo concentró sus baterías en cuestiones relativas al funcionamiento de la CIDH y su reglamento, no así en las fallas y los problemas de cumplimiento de las autoridades estatales. Aunque se planteó formalmente la discusión de siete temas, cada país tendió a enfocarse en aquel o aquellos que hasta ese momento habían sido más problemáticos dentro de su propia relación con la CIDH²².

Un seguimiento de los documentos presentados por la delegación mexicana en las diferentes etapas del proceso revela que los tres temas a los que dedicó mayor atención fueron: 1) medidas cautelares; 2) soluciones amistosas; 3) fortalecimiento financiero del SIDH²³. Como se puede observar, los dos primeros se refieren a cuestiones relativas al papel de la CIDH en su labor de protección y defensa de los derechos humanos, asuntos que México abordó desde una perspectiva fundamentalmente técnica. El tercero, en cambio, apunta a una responsabilidad trascendental de los Estados parte y, como se verá más adelante, adquirió una clara dimensión política.

Cuatro grandes rasgos caracterizaron la posición mexicana. En primer lugar, en las discusiones relacionadas con las tareas de la CIDH y su reglamento, México se mantuvo en el terreno de la argumentación técnica abogando en general por una menor discrecionalidad en las decisiones de la Comisión y algunos beneficios procesales para los Estados. Con excepción del fortalecimiento financiero del SIDH, se involucró poco —al menos públicamente— en asuntos de cariz más político tales como: los criterios para conformar el Capítulo IV del informe anual de la CIDH, el funcionamiento de la Relatoría para la Libertad de Expresión, el tema de la promoción vs la protección de los derechos humanos o el cambio de sede de la CIDH. En segundo lugar, en el contexto de un debate muy polarizado, la representación de México en la OEA buscó articular consensos entre posiciones antagónicas; no jugó con un equipo determinado, ni construyó sus posicionamientos siguiendo líneas ideológicas sino más bien atendiendo al mérito de los temas y a la necesidad de alcanzar acuerdos. En tercer lugar, México dio un fuerte respaldo político al sistema en su conjunto y en particular a la autonomía de la CIDH. Por último, propició el diálogo entre todos los actores del SIDH, incluyendo no

sólo a los Estados y los órganos sino también a las organizaciones civiles de derechos humanos del continente.

2.1 Propuestas de México: tres asuntos prioritarios

El gobierno de México coincidió con otros Estados en que resultaba fundamental revisar varios de los procedimientos de la CIDH. Así pues, fue muy firme en su argumentación respecto a que, dentro del ámbito de su autonomía, la CIDH debía tomar medidas encaminadas a fortalecer la certeza jurídica en la tramitación de medidas de protección, casos y peticiones individuales. En este sentido, las medidas cautelares, causa de insatisfacción para varios Estados, acapararon inmediatamente la atención.

El debate se dividió en dos partes: una discusión sobre el alcance legal y la obligatoriedad de las medidas cautelares y otra sobre aspectos procedimentales en su otorgamiento, seguimiento y levantamiento. México adoptó un punto intermedio. A diferencia de otros países, no puso en duda la facultad de la CIDH para otorgar medidas cautelares (individuales o colectivas) y reconoció su carácter vinculante. Por otro lado, señaló la importancia de precisar los requisitos para decretar dichas medidas y, en general, de contar con reglas más claras para su funcionamiento²⁴. Sin duda, la preocupación mexicana estaba fincada en una progresiva acumulación de medidas cautelares en los años previos al proceso de reforma. Entre 2006 y 2010 la CIDH otorgó 29 medidas cautelares a individuos y grupos en México, colocándolo —junto con Colombia— como uno de los países con mayor número de ellas. Precisamente en 2010, año previo a la creación del Grupo de Trabajo, se había registrado un "pico" de 13 medidas cautelares ordenadas a México²⁵.

Respecto a las medidas cautelares, México planteó las siguientes propuestas concretas. Primero, que la CIDH establezca en su Reglamento criterios más precisos para definir la gravedad y urgencia de los casos específicos, de tal manera que las medidas cautelares estén sólidamente sustentadas y tengan un carácter verdaderamente excepcional. Segundo, que antes de ordenarse medidas cautelares, la CIDH debería solicitar sin excepción la opinión de los Estados e información sobre el contexto político, social o económico de la situación de que

se trate. Ello con el fin de "asegurar que efectivamente las medidas cautelares colectivas contribuyan a la protección de las personas y no a agravar las circunstancias que privan en tales situaciones". Tercero, que la CIDH precise la identidad de los beneficiarios de medidas colectivas, a fin de asegurar la certeza jurídica sustentada en la situación real en el terreno. Cuarto, que la Comisión lleve a cabo un ejercicio periódico de evaluación y determinación oportuna del levantamiento de las medidas cautelares, determinando la persistencia o no de los riesgos que en su momento hayan justificado la emisión de dichas medidas²⁶. Todos estos puntos quedaron de alguna manera u otra recogidos en las modificaciones que la propia CIDH realizó al artículo 25 de su reglamento.

Por otra parte, a lo largo del proceso México lideró el tema de las soluciones amistosas. Desde su punto de vista, la CIDH no promovía suficientemente esta opción que las autoridades mexicanas consideraban, en cambio, "la vía idónea de solución de las peticiones y casos"²⁷. Como afirmó su representante ante el Grupo de Trabajo: "México concede una enorme importancia a la solución amistosa de los casos que se ventilan ante la Comisión y, cada que las circunstancias lo permiten, privilegia su utilización por sobre cualquier otro curso de acción"²⁸. ¿Cómo se explica este énfasis? El mecanismo de las soluciones amistosas está orientado a alcanzar la solución de un caso que implique violaciones a los derechos humanos, atendiendo los reclamos del peticionario, a fin de evitar recurrir al pronunciamiento de una instancia jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional²⁹. Esto último precisamente se convirtió en una verdadera prioridad para el Estado mexicano debido a la fuerza de los números.

En efecto, entre 2006 y 2010 —antes de que diera inicio el proceso de reforma— la CIDH recibió 1,075 denuncias provenientes de México, colocándolo como uno de los tres países con más denuncias acumuladas en dicho periodo después de Perú con 1,222 y Colombia con 1,154. En ese mismo lapso de tiempo, la CIDH decidió iniciar trámite en 53 casos. Al notable crecimiento en el número de peticiones individuales se agregó una cascada de sentencias de la CoIDH. Tan sólo en tres años, entre 2008 y 2010, la CoIDH emitió seis sentencias en las que encontró responsabilidad del Estado mexicano por violaciones a los derechos humanos. En este contexto, la promoción

de las soluciones amistosas se convirtió en una estrategia para alcanzar uno de los principales objetivos de México: resolver a tiempo y evitar que más casos se conviertan en informes de fondo de la CIDH o lleguen a la CoIDH.

Las propuestas concretas de México no exigieron reformas al reglamento de la CIDH sino más bien cambios en las prácticas de dicho organismo. Se pidió, en primer lugar, que la CIDH asuma un rol más activo en los procesos de solución amistosa y ofrezca de manera decidida sus buenos oficios como conciliadora entre las partes y como supervisora del apego de los acuerdos con los estándares internacionales de derechos humanos. También se propuso que la CIDH otorgue mayor relevancia y visibilidad al mecanismo. En segundo lugar, se sugirió la elaboración de un manual práctico sobre procesos de solución amistosa que sistematice y difunda las buenas prácticas en este ámbito y pueda servir de guía para los Estados, peticionarios y usuarios del sistema que consideren recurrir a esta vía de solución de controversias³⁰. La posición de México en este tema estuvo en sintonía con la de Brasil y se contó con el respaldo de otros países como Perú, Chile, Bolivia, Paraguay y Colombia. A pesar de las objeciones manifestadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) de derechos humanos, la CIDH acogió de buen grado estas observaciones y actualmente las atiende mediante el Grupo de Trabajo de Soluciones Amistosas que se creó en 2011³¹.

Por último, la delegación de México reiteró en varias ocasiones que una buena parte de las deficiencias del SIDH son atribuibles a la debilidad financiera de sus órganos. De tal manera que en los documentos que presentó como insumo para las discusiones de la reforma es posible detectar una continua preocupación por la dimensión financiera de las propuestas que puso sobre la mesa. Esto es importante porque actualmente la situación financiera de la OEA es crítica y ello se traduce necesariamente en grandes dificultades económicas para la operación del SIDH. En efecto, el dinero proveniente del Fondo Regular de la OEA solventa sólo el 50% aproximadamente de los gastos operativos de la CIDH y de la CoIDH mientras que la otra mitad proviene de contribuciones voluntarias de los Estados miembros de la OEA, observadores permanentes y de Estados no miembros así como de otros organismos extra regionales.

En este tema es particularmente importante señalar la posición de los cuatro principales contribuyentes al presupuesto regular de la OEA, a saber, Estados Unidos, Canadá, México y Brasil. Los tres primeros son también los Estados miembros que más donaciones voluntarias han hecho al SIDH en los últimos seis años. Mientras que Estados Unidos fue indiferente y apenas se pronunció sobre el asunto, Brasil puso el énfasis en reclamar a la CIDH el manejo eficiente y transparente de sus recursos pero no en la forma de incrementar los fondos disponibles³². Esto terminó por dejar el liderazgo alrededor del fortalecimiento financiero en manos de Canadá y México. En el marco del Grupo de Trabajo varios países se manifestaron a favor de lograr que la mayor parte del financiamiento del SIDH provenga del presupuesto general de la OEA en lugar de depender de recursos externos, pero sólo las delegaciones canadiense y mexicana hicieron desde el principio sugerencias concretas respecto a los pasos para alcanzar este objetivo y mantuvieron su atención en este tópico a lo largo del proceso³³.

En el transcurso de las negociaciones el tema del fortalecimiento financiero del SIDH, crucial para su supervivencia, terminó por convertirse en un asunto altamente contencioso. Preocupado por la dimensión política de las fuentes de financiamiento, Ecuador lideró propuestas de dos tipos: a) evitar el uso de fondos provenientes de actores o entidades extra regionales; b) eliminar la posibilidad de condicionar o dirigir las contribuciones voluntarias que se realizan a la SIDH a un uso o destino específico, todo esto a fin de preservar la independencia y la objetividad del sistema³⁴. Aunque a estos puntos no les falta mérito, la propuesta de Ecuador sólo previó criterios para limitar o regular el flujo de dinero hacia la CIDH. Lo cierto es que avanzar en esa dirección sin generar primero un mecanismo alternativo y seguro de procuración de fondos significaba en los hechos estrangular financieramente a la CIDH y la CoIDH, es decir, volverlas inoperantes. En la recta final hacia la XLIV Asamblea General Extraordinaria de marzo de 2013 México se unió a otros participantes para evitar este resultado. Unas horas antes convocó a una reunión de Cancilleres de varios países para abordar el tema y "transmitir un mensaje político de alerta, de apoyo al planteamiento de ideas al respecto y de echar a andar un proceso de negociación al interior de la OEA"35. Después de largas horas de debate la resolución final de

la Asamblea General reflejó un compromiso: se reafirmó la meta de lograr el pleno financiamiento del SIDH a través del Fondo Regular de la OEA pero mientras eso ocurre se invitó a todos los Estados y organismos a que sigan realizando contribuciones voluntarias *preferentemente* sin fines específicos. Desafortunadamente reinó el silencio sobre los pormenores para alcanzar lo primero, es decir, el incremento de los recursos.

2.2 Mediación y respaldo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Visto en retrospectiva, el gran reto del proceso de reforma que se extendió entre 2011 y 2013 consistió en generar acuerdos en el marco de un debate muy polarizado: acuerdos que, por una parte, preservaran la autonomía y realmente mejoraran la funcionalidad de los órganos del SIDH y, por la otra, dieran satisfacción a todos los Estados para evitar la deserción de algunos de ellos. Debido a que esta última eventualidad significaría el golpe más duro posible para el sistema, los países que jugaron esta carta —como Venezuela, Bolivia y Ecuador—obtuvieron una importante capacidad de negociación³⁶. En este contexto adquirieron un rol progresivamente más relevante los Estados que, en virtud de tener posiciones intermedias, pudieron ejercer el rol de puente entre la CIDH y las posiciones estatales más críticas, como fue el caso de México y Colombia.

México tuvo dos ocasiones claras para desempeñar este papel. Primero, como presidente del Grupo de Trabajo entre octubre y diciembre de 2011 con la misión de elaborar un informe de recomendaciones de los Estados³⁷. Segundo, como presidente del Consejo Permanente de la OEA entre octubre y diciembre de 2012. En el primer caso, después de una dinámica bastante difícil y desgastante, se consiguió llegar a un documento de recomendaciones para la CIDH adoptado por consenso. Aunque varias de las propuestas más radicales encaminadas a limitar la actuación de la CIDH encontraron el camino para quedar plasmadas en el informe —por ejemplo, la propuesta de Ecuador de establecer un código de conducta para regular las relatorías— en muchos casos se logró matizar el lenguaje y por ende sus alcances. El representante de México consiguió destrabar la negociación más de una vez, lo que le valió el reconocimiento de varios observadores³⁸. En el segundo caso, con el proceso más avanzado, las diferencias de opin-

ión se hicieron más evidentes y los debates más acalorados. Como presidente del Consejo Permanente de la OEA México presentó una propuesta de proyecto de resolución para el periodo extraordinario de la Asamblea General de la OEA que, entre otras cosas, contenía claras medidas para abordar el tema del financiamiento del SIDH. Desafortunadamente no prosperó y, de hecho, el texto de esa resolución estuvo abierto hasta el último momento antes de su votación.

Lo cierto es que a lo largo del proceso México logró colocarse en muchos sentidos en un punto medio. Esto hizo posible mantener abiertos los canales de diálogo con todos los participantes y anclar acuerdos. Por ejemplo, lamentó la decisión soberana de Venezuela de separarse de la Convención Americana sobre Derechos Humanos pero señaló que esto era tan "peligroso y preocupante como lo es que Canadá y Estados Unidos no se incorporen al tratado"39. Compartió con los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) su insistencia en promover la universalidad del sistema, la preferencia por no "etiquetar" las contribuciones financieras voluntarias y la preocupación de que la CIDH establezca en su reglamento los criterios que toma en cuenta para incluir a un país en el Capítulo IV del informe anual que presenta a la Asamblea General de la OEA. No obstante, se distanció de ellos en el tema crucial de limitar las fuentes actuales de financiamiento del SIDH sin antes acordar alternativas y en su concepción respecto a la autonomía de la CIDH.

El último punto es muy relevante. Mientras que algunos países suscribieron la noción de que la CIDH tenía solamente autonomía funcional (i. e. para decidir cuestiones como sus métodos de trabajo), México se adhirió a una concepción de autonomía amplia. Es decir, México siempre reconoció que la Comisión era autónoma e independiente para estudiar cuáles de las recomendaciones que le hizo el Grupo de Trabajo conformado por los Estados miembros de la OEA debían ser adoptadas y cuáles no. Asimismo, a medida que avanzó el proceso el gobierno mexicano fue haciendo más explícito su respaldo político y su posición colaborativa con la CIDH. Por ejemplo, México se ofreció como sede para hospedar uno de los cinco foros de consulta que la CIDH organizó a lo largo de 2012 para dialogar con los representantes de los Estados, expertos y organizaciones de la sociedad

civil y escuchar sus opiniones sobre el proceso de reforma. Este fue un espaldarazo para una Comisión que buscaba sacar el debate de los pasillos de la OEA en Washington y encontrar aliados entre los usuarios del sistema y las sociedades de los diferentes países miembros. En esa ocasión, el Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de México planteó con toda claridad el tono general de la posición del país, por lo que vale la pena citarlo en extenso⁴⁰:

"México también tiene algunas inquietudes en relación con el desempeño de la Comisión, pero sus propuestas de reforma en modo alguno cuestionan su indispensable papel en el Hemisferio y mucho menos las obligaciones del Estado derivadas de la Convención Americana. (...)

El sistema interamericano de derechos humanos desempeña un papel fundamental en la transformación estructural de las instituciones nacionales encargadas de velar por los derechos humanos y es, en sí mismo, una herramienta insustituible para la consolidación de la democracia en nuestra región. En ese sentido, los Estados debemos recibir, a pesar de que en ocasiones nos puedan resultar incómodas, las decisiones de la Comisión y de la Corte Interamericanas en forma positiva y reconociendo su carácter obligatorio, en tanto que están orientadas a elevar los estándares nacionales de protección de los derechos humanos."

En medio de la lluvia de críticas provenientes de países importantes e inclusive del propio Secretario General de la OEA, esta postura fue altamente apreciada en la sede de la CIDH. Una cuestión que quedó clara cuando, poco después de dejar su cargo como Secretario Ejecutivo de la Comisión en junio de 2012, Santiago Cantón calificó a México como "el principal defensor del sistema interamericano de derechos humanos"⁴¹.

2.3 Diálogo abierto con todas las partes

Desde el inicio del proceso se manifestó una tensión entre aquellos Estados que promovían la adopción de decisiones expeditas, sin consultar a los órganos del SIDH ni a las organizaciones de la sociedad civil y aquellos que estaban de acuerdo con extender la interlocución a todas las partes interesadas. De acuerdo con el equipo de

indiferencia o rechazo de otras.

la Fundación para el Debido Proceso, al principio los primeros se resistieron a establecer un espacio de diálogo público y formal con las OSC de derechos humanos en el marco del Grupo de Trabajo. Fueron necesarios las gestiones y el apoyo de la presidencia de dicho grupo —a cargo primero de Perú y después de México— para que la propuesta fuera finalmente aceptada. La primera y única reunión entre los miembros del Grupo de Trabajo y la sociedad civil ocurrió en octubre de 2011⁴². Más adelante se presentaron otras oportunidades para escuchar las opiniones de los usuarios y representantes de las víctimas o al menos recibir por escrito sus insumos para el debate. Sin embargo, existió una distinción bastante clara entre la actitud dialogante manifestada por algunas delegaciones estatales y la

La representación de México en la OEA forjó una buena relación de trabajo con muchas de las organizaciones de la sociedad civil que

ismos multilaterales durante los últimos trece años: reconoció su pa-

pel como interlocutores válidos y se mostró dispuesto a abrir canales de comunicación con ellas, a pesar de la existencia de desacuerdos en

participaron en el proceso de reforma, interactuando con ellas no sólo en los foros públicos sino también en espacios más informales⁴³. El representante de México, por ejemplo, fue el único presente en la audiencia que las OSC sostuvieron ante la CIDH en marzo de 2012, después de que el Consejo Permanente de la OEA adoptó el informe del Grupo de Trabajo⁴⁴. Asimismo, cuando México presentó ante el Consejo Permanente sus propuestas para la aplicación de las recomendaciones hechas por el Grupo de Trabajo, incluyó un anexo con un documento elaborado por una coalición hemisférica de OSC⁴⁵. En otro ejemplo, el ya mencionado foro convocado por la CIDH y realizado en la ciudad de México en septiembre de 2012 incluyó un diálogo con organizaciones como el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y Amnistía Internacional así como un foro abierto al público en general que reunió a más de 150 organizaciones de la sociedad civil del hemisferio⁴⁶. En suma, en este proceso el Estado mexicano replicó la dinámica que ha caracterizado su relación con las organizaciones de derechos humanos en los organ-

diferentes puntos de la agenda de reforma.

PENSAMIENTO PROPIO 38

3. Explicaciones

A partir de la discusión de las dos secciones anteriores podemos concluir que el gobierno de México ha mantenido una postura de estado comprometido con el SIDH y en buena medida como un aliado en las discusiones y negociaciones relativas a su fortalecimiento. La política adoptada por el gobierno de México hacia el sistema lo legitimó e incluso lo fortaleció. ¿Cómo podemos explicar esta postura de "buen miembro del club" por parte del gobierno mexicano? En esta sección no pretendemos probar hipótesis ni establecer relaciones de causalidad. Para ello, necesitaríamos un diseño de investigación diferente. De manera más modesta, lo que buscamos hacer es desarrollar una serie de explicaciones plausibles, cuya validez podría ser evaluada con mayor detalle en un proyecto de investigación futuro.

Algunas de las explicaciones posibles se desprenden de lo que la literatura reciente ha encontrado con respecto a la adopción por parte del gobierno de México de una política exterior de derechos humanos basada en la apertura al monitoreo y el escrutinio internacional⁴⁷. Dicha literatura ha argumentado de manera convincente que el cambio de una política exterior soberanista a una basada en la apertura se explica con base en una combinación de dos tipos de procesos políticos: uno de naturaleza eminentemente transnacional y otro primordialmente interno o "doméstico".

En lo que respecta a las dinámicas transnacionales, se ha planteado (siguiendo a la literatura sobre el "efecto búmeran" y el "modelo espiral"48) que el cambio en la política exterior de México en materia de derechos humanos se puede entender como una reacción del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) y sobre todo del de Vicente Fox (2000-2006) a las presiones o al "avergonzamiento" por parte de redes transnacionales de promotores y defensores de los derechos humanos, conformadas por actores no gubernamentales, gubernamentales e intergubernamentales. Es decir, ante la amplia y persistente presión "desde afuera", los gobiernos mexicanos reaccionaron haciendo "concesiones tácticas" a sus críticos internacionales o incluso llevando a cabo acciones o implementando medidas que sugerían que las normas de derechos humanos estaban adquiriendo un "estatus prescriptivo" en el país⁴⁹. Una de las reacciones más importantes o significativas de los dos gobiernos en cuestión fue, precisamente, la apertura al monitoreo y escrutinio internacional.

Por otro lado, en lo que respecta a las dinámicas internas, la literatura también planteó que los cambios en la política exterior de derechos humanos de México estuvieron relacionados con la llegada al poder de una nueva élite, la cual de antemano apreciaba los méritos y el valor de las normas internacionales de derechos humanos 50. Esta nueva élite gubernamental buscó "anclar" sus preferencias por los derechos humanos y la democracia mediante el establecimiento de un "candado externo": es decir, mediante la adopción de más compromisos y una vinculación más estrecha con las normas internacionales y con los órganos de derechos humanos de los sistemas universal e interamericano⁵¹.

Cuando Felipe Calderón asumió la presidencia en 2006, el Estado mexicano ya llevaba al menos seis años implementando una política exterior de apertura al escrutinio internacional, la cual incluía una relación de cooperación con los órganos de derechos humanos de Naciones Unidas y la OEA. En este sentido, su cooperación y apoyo al SIDH, antes y durante el proceso de discusión y negociación sobre su fortalecimiento, puede entenderse como la continuación de un comportamiento previamente establecido. En efecto, en términos generales, la política exterior de derechos humanos del gobierno de Calderón siguió una clara dinámica de continuidad con respecto al pasado reciente⁵². El mantener una política exterior de este tipo tendría claros beneficios, mientras que el desviarse traería costos muy altos.

En principio, el "mantener el curso" tendría el efecto de seguir alimentando un proceso de construcción de la identidad de México como "buen miembro del club". Se podría esperar, en ese sentido, que dicha identidad tuviera el efecto de atemperar los procesos transnacionales de generación de presión o "avergonzamiento" sobre México. En otras palabras, tener una identidad de Estado comprometido con las normas y los regímenes internacionales de derechos humanos podría disminuir o al menos balancear los motivos para ser "nombrado y señalado" como un Estado violador de derechos humanos. Enfatizando el carácter racional de un argumento de este tipo, y quizá llevándolo al extremo, se podría plantear que el ser "buen miembro del club" resulta fácil cuando varios de los otros "socios" quieren en la práctica destruir la agrupación. En este marco, el resto

de los pares y la "directiva" del club pueden tener mayores motivos para pasar por alto el hecho de que realmente México no cumple con las reglas (como se vio al plantear el tema de la diferencia entre compromiso y cumplimiento). Así, el mostrar compromiso (sin necesidad de cumplir) resulta altamente redituable, pues cuesta poco y trae muchos beneficios. El cambiar de estrategia o de acercamiento, en este sentido, no parecería racional.

Por otro lado, se podría plantear también que la identidad de "buen miembro del club" podría tener un impacto positivo y favorecer la consecución de preferencias o intereses del Estado mexicano más allá del área temática de los derechos humanos y del propio ámbito interamericano. El dar marcha atrás en la nueva política exterior de derechos humanos, volviendo a una posición soberanista y cuestionadora de los méritos de los regímenes internacionales de derechos humanos, por lo contrario, tendría altos costos. El intentar romper "el candado externo", en otras palabras, afectaría severamente el proceso de construcción de identidad antes referido, generando así mayores incentivos para la crítica internacional y dañando los intereses del país en otras áreas temáticas y espacios geográficos.

Podemos también identificar dinámicas de política interna que podrían haber influido en el fenómeno de la continuidad y por lo tanto en la postura del gobierno de México ante el SIDH y la discusión sobre su fortalecimiento. Por un lado, se podría plantear que en los últimos diez o quince años se ha dado un exitoso proceso de "socialización" de un núcleo más o menos importante de funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro del marco de las normas y los órganos internacionales de derechos humanos. Es decir, el largo e intenso proceso de interacción entre funcionarios de esta secretaría y los distintos actores externos que al menos desde principios de la década de 1990 comenzaron a ejercer presión sobre el Estado mexicano y a elaborar cientos de recomendaciones habría propiciado que muchos funcionarios reconocieran y valoraran los méritos de las normas internacionales de derechos humanos y de los órganos internacionales dedicados a su promoción y defensa. Estos funcionarios habrían llegado a aceptar que el comprometerse con dichas normas y colaborar con estos órganos es el comportamiento "apropiado" para un Estado democrático y "civilizado" ⁵³. Estos funcionarios, a su vez, serían entonces impulsores de la continuación de una política exterior de derechos humanos basada en la apertura y en la cooperación con los regímenes internacionales en la materia. Ellos mismos habrían sido, bajo este argumento, promotores de una relación propositiva y de colaboración con el SIDH, antes de y durante el proceso de discusión relativo a su fortalecimiento.

Por otro lado, otra dinámica local que podría ser importante se relaciona con la existencia de grupos sociales que no solamente valoran o reconocen los méritos de las normas y los órganos internacionales de derechos humanos sino que también tienen un interés en que exista un esquema institucional y un contexto político que les facilite tener acceso a ellos. Es decir, actores que se han visto "empoderados" como resultado de la participación de los órganos de derechos humanos de los sistemas universal e interamericano en los procesos internos de nuestro país. Tenemos en mente a las OSC nacionales dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos, pero también a sindicatos, iglesias e incluso partidos políticos. En la medida en que estos actores hayan Estado bien representados o hayan tenido influencia dentro del esquema (formal e informal) de agregación de preferencias sociales y de toma de decisiones en México, sus valores e intereses habrían permeado y al menos en parte definido las preferencias del gobierno de México en lo que respecta a su política exterior de derechos humanos y a su postura en el debate sobre el fortalecimiento del SIDH54.

Hasta aquí hemos situado la posición constructiva de México en la reforma como parte de una política más general en materia de derechos humanos que fue tomando forma en el transcurso de muchos años. De manera complementaria es posible citar otros factores de orden coyuntural que ayudarían a comprender detalles más específicos de la posición negociadora del país. Nos referimos en concreto a la visión de México acerca de la OEA durante el sexenio de Felipe Calderón.

No puede pasar desapercibido que la discusión en torno al SIDH se generó en un contexto de crisis general de la OEA; un momento en el que la organización sufre severos cuestionamientos y muchos observadores se preguntan para qué sirve e incluso si tiene sentido mantenerla en pie. Dado que el SIDH es la parte que mejor funciona de la OEA y que mayor reputación ha acumulado a lo largo de la historia, los golpes en su contra van directo a la línea de flotación de

la organización⁵⁵. Esto implica que, más allá del mérito de los asuntos debatidos, las posiciones de muchos países en este proceso de reforma se vieron influidas por su perspectiva respecto al futuro de la OEA y su mayor o menor voluntad de ver prosperar a dicha organización. Por este motivo, más allá de las insatisfacciones de carácter procesal esgrimidas por diversos Estados respecto al funcionamiento de la CIDH, proponemos como otra explicación plausible la existencia de tensiones e intenciones políticas subyacentes que no estaban directamente relacionadas con la agenda de los derechos humanos.

Lo anterior se manifestó de manera muy evidente en la XLII Asamblea General de la OEA de junio de 2012 que tuvo lugar en Cochabamba, Bolivia, que estuvo dominada por el tema de la reforma al SIDH. En su discurso inaugural el presidente Evo Morales declaró que: "Para la OEA hay dos caminos: o muere al servicio del imperio o renace al servicio de los pueblos de América" por su parte, el presidente Correa de Ecuador dijo que "la OEA debe revolucionarse o desaparecer", incluyendo "la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la cual está totalmente influenciada e incluso dominada por países hegemónicos" En ese mismo marco, el gobierno de México hizo un contrapunto: su canciller declaró que la OEA seguía "siendo un foro primordial para compartir visiones con todos los países del continente" y que la organización ocupaba un "sitio de primer orden" en la diplomacia multilateral mexicana "se."

En efecto, por diversos motivos —que se analizan con detenimiento en otros trabajos— el gobierno de México sostuvo una valoración positiva de la organización hemisférica y se convirtió en una suerte de aliado de la misma. En diversas ocasiones expresó que en ciertos ámbitos y para ciertas tareas la OEA era "indispensable e insustituible", por lo que convendría "seguir construyendo una OEA fuerte". De hecho, México impulsó durante el sexenio de Calderón el desarrollo institucional y los instrumentos normativos interamericanos en distintas áreas temáticas, no sólo en el pilar de la defensa y promoción de los derechos humanos⁵⁹.

La preferencia de México por mantener con vida a la OEA posiblemente influyó en su posición ante la reforma en dos sentidos. En primer lugar, pudo ser un incentivo ulterior para aceptar el liderazgo del Grupo de Trabajo y fungir como mediador en un proceso que des-

4. Conclusiones

Durante los últimos años, los distintos gobiernos mexicanos se han esmerado por mostrar un compromiso con el régimen interamericano de derechos humanos. Este artículo se ha centrado en demostrar que durante el gobierno de Calderón y lo poco que lleva la administración de Peña Nieto se ha mantenido una relación con el SIDH basada en el reconocimiento de su papel como promotor y protector de los derechos humanos, no solo en México sino en el hemisferio en su conjunto. En efecto, en los últimos siete años el gobierno mexicano continuó impulsando una política de apertura y de activismo propositivo en los foros de derechos humanos de la OEA, fungiendo además como un comprometido financiador. Esta postura fue alimentada y por lo tanto consolidada en el marco del proceso de debate, negociación y toma de decisiones alrededor del espinoso tema del fortalecimiento del SIDH. De esta manera, durante todo este proceso México se comportó como un muy "buen miembro del club" para el sistema.

Esta constatación empírica parece particularmente intrigante para un país que vive, desde hace años, permanentemente "bajo presión" externa por sus recurrentes problemas de violaciones a los derechos humanos y que, de manera particular, en años recientes atraviesa por una crisis mayúscula en la materia. ¿Por qué el gobierno mexicano no optó por unirse a los países que atacaron al SIDH con la clara intención de limitar sus facultades y su autonomía? ¿No sería mejor no tener un molesto monitor que recurrentemente te critica y te dice qué hacer?

Si bien no se aspiró en este artículo a desarrollar propiamente hablando un argumento causal único, sí se buscó plantear una serie de explicaciones que, *a priori*, parecen plausibles. Se planteó en este sentido que la postura de México ante el SIDH y en concreto ante el proceso de debate, negociación y toma de decisiones sobre su fortalecimiento se puede explicar con base en la influencia de una serie de factores; algunos de naturaleza transnacional, otros de orden doméstico y finalmente otros relacionados con objetivos más amplios en materia de política exterior. Como se ha señalado, los distintos argumentos planteados parecen plausibles e incluso no tendrían por qué ser mutuamente excluyentes. Sin embargo, este artículo no puede, como se ha insistido, asegurar si todos ellos son en efecto válidos, ni cómo interactúan (o se excluyen) mutuamente, ni en qué medida tal o cual factor fue de alguna manera determinante o "más importante". Esto tendrá que ser explorado en futuros esfuerzos de investigación.

Para concluir, es relevante destacar que la última parte de esta historia relativa a la política exterior de México en materia de derechos humanos sucedió bajo un nuevo gobierno en el que además se dio cambio de partido en el poder. Aun así, como se ha subrayado, la política o la postura de México no cambió. La nueva administración federal encabezada por Enrique Peña Nieto condujo a la diplomacia mexicana durante la última y muy delicada etapa del proceso de negociación sobre el fortalecimiento del SIDH y el rumbo no se modificó. Aunque el sexenio es muy joven y las cosas aun podrían cambiar, parece ser que estamos observando la consolidación de una política de Estado en materia de la relación de México con los regímenes internacionales de derechos humanos. La política exterior del "buen miembro del club" parece haber llegado para quedarse, al menos por un tiempo.

NOTAS

 Versión estenográfica de la participación del Canciller José Antonio Meade en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos sobre Fortalecimiento del Sistema Interamericano de

- Cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob. mx/. Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2013.
- 3. Human Rights Watch (2013), Mexico's Disappeared: The Enduring Cost of a Crisis Ignored, New York, NY: Human Rights Watch, pp. 2-3.
- 4. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2009), Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes, México D.F., Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2011), Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México, México D.F., Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Cifras de la base de datos "Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos". Disponible en: www.recomendacionesdh.mx. Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2013.
- 6. Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (2011), "La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)", en Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (coords.), Derechos humanos en política exterior. Seis casos latinoamericanos, México, D.F., Miguel Ángel Porrúa e ITAM, pp. 161-210; Alejandro Anaya Muñoz (2009), "Transnational and domestic processes in the definition of human rights policies in Mexico", Human Rights Quarterly, Vol. 31, Núm. 1, pp. 35-58.
- Alejandro Anaya Muñoz (2013), "Política exterior y derechos humanos durante el gobierno de Felipe Calderón", Foro Internacional, Vol. 53, Núm. 3-4, pp. 771-79.
- Entrevista con Juan Manuel Gómez Robledo (2012), Ciudad de México.
- Sala de Prensa del sitio de Internet de la Presidencia de Felipe Calderón. Disponible en: www.calderon.presidencia.gob.mx. Fecha de consulta: 10 de agosto de 2013.
- 10. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008), audiencia pública "Impacto de las políticas de seguridad pública sobre los

derechos humanos en México", 22 de octubre. Consultado en: http://www.cidh.oas.org/Audiencias/seleccionar.aspx. Fecha de consulta: 20 de junio de 2012; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009), audiencia pública "Justicia militar y derechos humanos en México", 20 de marzo. Consultado en: http://www.cidh.oas.org/Audiencias/seleccionar.aspx. Fecha de consulta: 22 de junio de 2012; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011), audiencia pública "Seguridad ciudadana y derechos humanos en México", 28 de marzo. Consultado en: http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=En&Session=122&page=2. Fecha de consulta: 26 de junio de 2012; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011), audiencia pública "Seguridad ciudadana y derechos humanos en México", 27 de octubre. Consultado en: http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=En&Session=123&page=2. Fecha de consulta: 27 de junio de 2012.

- 11. Emir Olivares y Fabiola Martínez (2010), "Responsabiliza la CIDH al Estado en 2 casos de violación", *La Jornada*, Sección Política, 2 de octubre; Emir Olivares (2011), "Pide México a CIDH precisar fallo en contra por violación de dos indígenas", *La Jornada*, Sección Política, 8 de enero; Andrea Becerril (2010), "Cumplirá el gobierno los dos fallos que ordenó la CIDH: Gómez Robledo", *La Jornada*, Sección Política, 28 de enero; *La Jornada* (2010), "Se dará cabal cumplimiento a la sentencia: SG", Sección Política, 21 de diciembre.
- 12. Alejandro Anaya Muñoz, op. cit.
- 13. Ibid.
- 14. Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009), Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, 1 de julio. Consultado en: http://www.corteidh.or.cr/supervision.cfm. Fecha de consulta: 6 de mayo de 2013; Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010), Caso Fernández Ortega y Otros vs. Estados Unidos Mexicanos. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, 25 de noviembre. Consultado en: http://www.corteidh.or.cr/supervision.cfm. Fecha de consulta: 6 de mayo de 2013; Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010), Caso Rosendo Cantú y Otra vs. Estados Unidos Mexicanos. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, 25 de noviembre. Consultado en: http://www.corteidh.or.cr/supervision.cfm. Fecha de consulta: 6 de mayo de 2013; Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011), Caso

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). Informe No. 117/09. Caso 12.228. Fondo. Alfonso Martín del Campo Dodd. México, 12 de noviembre. Consultado en: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Mexico12228.sp.htm. Fecha de consulta: 7 de mayo de 2013.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2012), Informe Anual 2012 de la CIDH, p. 93. Consultado en: http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2012/indice.asp. Fecha de consulta: 7 de mayo de 2013.
- 17. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2012), *Informe Anual* 2012 *de la CIDH*, p. 93.
- 18. Open Society Institute (2009), From Judgment to Justice: Implementing International and Regional Human Rights Decisions, New York, NY, Open Society Foundations.
- Sonia Cárdenas (2007), Conflict and Compliance: State Responses to International Human Rights Pressure, Philadelphia, Pennsylvania, University of Pennsylvania Press.
- 20. Tod Landman (2005), *Protecting Human Rights: A Comparative Study*; Washington, DC, Georgetown, University Press.
- 21. Kathryn Sikkink (2004), *Mixed signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*; Ithaca, N.Y., Cornell University Press.

- 22. Los siete temas son: desafíos y objetivos de mediano y largo plazo de la CIDH; medidas cautelares; asuntos de procedimiento en la tramitación de los casos y peticiones individuales; soluciones amistosas; criterios para la construcción del capítulo IV del informe anual de la CIDH; promoción de los derechos humanos; fortalecimiento financiero del SIDH.
- 23. México presentó también ante el Grupo de Trabajo y posteriormente al Consejo Permanente propuestas relacionadas con otros asuntos como la tramitación de casos (e. g. agotamiento de recursos internos, retraso en el trámite los asuntos, archivo de casos), la estructura y funcionamiento de la CIDH, la universalidad del SIDH, etcétera. Documentos del Grupo de Trabajo disponibles en: http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp
- 24. Presentación de la delegación de México sobre los temas "desafíos y objetivos de mediano y largo plazo del SIDH" y "medidas cautelares", Reunión del Grupo de Trabajo del 12 de septiembre de 2011, Secretaría General de la OEA, GT/SIDH/INF, 4/11, 14 septiembre 2011; Aportaciones de México al proceso de consultas de la CIDH sobre el perfeccionamiento de su reglamento, políticas y prácticas institucionales, 5 de octubre de 2012. Disponible en: www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/mexico_medidas_cautelares. Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2013.
- 25. Información obtenida de los informes anuales de la CIDH entre 2006 y 2010.
- 26. Véase nota 24 supra.
- 27. Propuestas de la delegación de México sobre los temas "fortalecimiento financiero del sistema interamericano de derechos humanos" "medidas cautelares" "asuntos de procedimiento" y "soluciones amistosas", Secretaría General de la OEA, GT/SIDH/INF, 49/11, 7 diciembre 2011.
- 28. Presentaciones de la delegación de México sobre los temas "asuntos de procedimiento en la tramitación de los casos y peticiones individuales" y "soluciones amistosas", Secretaría General de la OEA, GT/SIDH/INF, 10/11, 7 octubre 2011. México parece querer emular la experiencia de Argentina, país que ha desarrollado una política de colaboración con el SIDH basada en la decisión de identificar la solución amistosa de los casos y peticiones como una opción preferente;

- soluciones que, por cierto, ha tenido mucho impacto en el desarrollo de políticas públicas nacionales favorables a los derechos humanos.
- 29. En sus intervenciones durante el proceso de reforma, el Estado mexicano citó con frecuencia las ventajas que encuentra en estos procesos: la reducción de confrontaciones entre las partes y de la revictimización de las personas que presuntamente sufrieron violaciones en sus derechos humanos; reducción significativa de los tiempos de atención de los casos; la posibilidad de acordar medidas de reparación más adecuadas para el caso en concreto y de más fácil implementación; y el avance hacia el descongestionamiento de los asuntos que se tramitan ante la CIDH.
- 30. Presentaciones de la delegación de México sobre los temas "asuntos de procedimiento en la tramitación de los casos y peticiones individuales" y "soluciones amistosas", op. cit.; Propuestas de la delegación de México sobre los temas "fortalecimiento financiero del sistema interamericano de derechos humanos" "medidas cautelares" "asuntos de procedimiento" y "soluciones amistosas", op. cit.
- 31. Las OSC de derechos humanos manifiestan diversas preocupaciones respecto al uso de las soluciones amistosas y cuál debe ser el papel de la CIDH en ese proceso. Véase por ejemplo: CEJIL, Aportes para mejorar el sistema interamericano de derechos humanos: respuesta de CEJIL a la propuesta del Consejo Permanente de la OEA, Documento de coyuntura Núm. 6, Buenos Aires, Center for Justice and International Law/CEJIL, 2012, pp. 21-23.
- 32. Véase: Propuestas de la delegación de Brasil sobre los temas "fundamentación de decisiones", "trámite de peticiones, de casos y de medidas cautelares", "plazos para los estados", "mecanismo de soluciones amistosas", "promoción de derechos humanos" y "gestión transparente", Secretaría General de la OEA, GT/SIDH/INF, 48/11, 6 diciembre 2011.
- 33. Véase: Propuestas de la delegación de México sobre los temas "fortalecimiento financiero del sistema interamericano de derechos humanos" "medidas cautelares" "asuntos de procedimiento" y "soluciones amistosas", op. cit; Propuesta de la delegación de Canadá sobre el tema "Fortalecimiento financiero del SIDH", Secretaría General de la OEA, GT/SIDH/INF, 37/11, 16 noviembre 2011. En sus Propuestas para aplicar las recomendaciones del Grupo de Trabajo México apoyó

el "establecimiento de contribuciones anuales obligatorias al SIDH a partir del presupuesto 2014 que fueran aumentando de manera progresiva hasta que se asegurara un financiamiento adecuado". Mientras se logra esto propuso que los Estados miembros se comprometan a realizar contribuciones voluntarias sin fines específicos (como sugirió Ecuador) o que solo el 20% se destine a fines específicos. *Propuestas de México para la aplicación de recomendaciones contenidas en el informe del grupo de trabajo especial de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del SIDH*. Disponible en: http://www.oas.org/consejo/sp/reflexion.asp#priemraestapa. Fecha de consulta: 9 de agosto de 2013.

- 34. La posición de Ecuador se explica en el contexto de su litigio con la Relatoría para la Libertad de Expresión, entidad cuya operación se ha apoyado hasta ahora en el flujo de fondos específicos provenientes de donantes extra regionales (principalmente europeos). Véase la contribución de Vázquez y Serrano en este volumen.
- 35. Entrevista a Juan Manuel Gómez Robledo, Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. En esa ocasión reiteró: los "dueños del sistema se hagan cargo de su financiación" mediante "un sistema de contribuciones obligatorias a través de una escala de cuotas adecuada al tamaño de cada nación" o "aumentar los fondos destinados al SIDH a través del presupuesto ordinario de la OEA sin que ello a otros programas de desarrollo económico y social". Véase: "Muy importante resolver crisis del SIDH: Cancillería" en El Universal, 21 de marzo de 2013.
- 36. Por ejemplo, una semana antes de la XLIV Asamblea General Extraordinaria de la OEA el presidente de Bolivia declaró: "Estoy pensando seriamente en retirarnos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). ¿Qué aporta? ... Yo considero a la CIDH como otra base militar ... financiada por Estados Unidos para juzgar a los países". "Morales piensa retirar a Bolivia de la CIDH" en *Los tiempos*, 18 de marzo de 2013, Disponible en: http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20130318/morales-piensa-retirar-a-bolivia-de-la-cidh_206030_441194.html. Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2013.
- 37 El representante permanente de México ante la OEA, Emb. Joel Hernández, fue elegido como presidente del Grupo de Trabajo en sustitución del embajador de Perú ante la OEA, Hugo de Zela, quien

- fue nombrado jefe de asesores del Secretario General, José Miguel Insulza.
- 38. Por ejemplo, la coordinadora de incidencia de la organización Fundación para el Debido Proceso escribe: .. "(...) el Embajador de México, Joel Hernández -hay que reconocerlo- desempeñó una excelente labor de mediador y constructor de consensos principalmente durante las más encendidas y acaloradas discusiones que tuvieron lugar entre los Estados". Victoria Amato, "Una mirada al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH" en *Revista Aportes DPLF*, Núm. 16, Año 5, marzo de 2012, p. 4. Opinión compartida por los miembros de otras OSC involucradas en el proceso de reforma que fueron entrevistados por los autores.
- Ciro Pérez Silva, "Fallas, en el sistema interamericano de derechos humanos: cancillería" en La Jornada, 13 de septiembre de 2012, p. 23.
- 40. Palabras del Embajador Juan Manuel Gómez Robledo, Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de México, en la inauguración de la Reunión sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, México, D.F., 13 de septiembre de 2012.
- 41. "Prematuro anticipar postura de próximo gobierno en derechos humanos: Santiago Cantón" en *Sin embargo*, 3 de julio de 2012.
- 42. Equipo DPLF, "Comentarios sobre la participación de la sociedad civil en el proceso de discusión para el fortalecimiento de la CIDH" en *Revista Aportes DPLF*, *op. cit.*, p. 52.
- 43. Entrevista con Alejandra Nuño, miembro de CEJIL durante el proceso analizado. México, D.F., 9 de septiembre de 2013.
- 44. Se trató de una audiencia pública solicitada por la Coalición Internacional de Organizaciones por los Derechos Humanos en las Américas, conformada por 86 organizaciones de 26 países.
- 45. Véase: Propuestas para la aplicación de las recomendaciones del "Informe del grupo de trabajo especial de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos" presentadas por el Estado mexicano, Secretaría General de la OEA, CP/INF, 6569/12, 6 noviembre 2012.

- Secretaría de Relaciones Exteriores, México auspicia reunión sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 14 de septiembre de 2012, comunicado 253.
- 47. Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias (2011), "La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)", *op. cit.*; Alejandro Anaya Muñoz (2009), "Transnational and domestic processes in the definition of human rights policies in Mexico", *op. cit.*
- 48. Margaret Keck y Kathryn Sikkink (1998), Activist beyond borders: Advocacy networks in international politics, Ithaca, N.Y., Cornell University Press; Thomas Risse, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (eds.) (1999), The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change, New York, NY, Cambridge University Press.
- 49. Thomas Risse y Kathryn Sikkink (1999), "The socialization of international human rights norms into domestic practices: Introduction" en Thomas Risse, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (eds.), The power of Human Rights: International Norms and Domestic Change, New York, NY, Cambridge University Press, pp. 1-38.
- 50. En la línea del "liberalismo societal" de Andrew Moravcsik. Ver Andrew Moravcsik (2000), "The origins of human rights regimes: Democratic delegation in postwar Europe", *International Organization*, Vol. 54, Núm. 2, p. 217-252.
- 51. Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias (2011), "La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)", op. cit.; Alejandro Anaya Muñoz (2009), "Transnational and domestic processes in the definition of human rights policies in Mexico", op. cit.
- 52. Alejandro Anaya Muñoz (2013), "Política exterior y derechos humanos durante el gobierno de Felipe Calderón", *op. cit*.
- 53. Véase: Alejandro Anaya Muñoz (2006), "Hacia una nueva política exterior mexicana en materia de derechos humanos: Entrevista a Juan José Gómez Camacho", Revista Iberoamericana de Derechos Humanos, Núm. 2, pp.187-203.
- 54. Andrew Moravcsik (1997), "Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics", *International Organization*, Vol. 51, Núm. 4, pp. 513-553; Andrew Moravcsik (2000), "The origins of human rights regimes. Democratic delegation in postwar Europe", *International Organization*, Vol. 54, Núm. 2, pp. 217-252.

- Natalia Saltalamacchia Ziccardi, "México y la crisis existencial de la OEA" en Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 13, Núm. 4, 2013, pp. 31-38.
- 56. "Morales: OEA muere al servicio del imperio o renace al servicio de los pueblos" en *Telesur*, 3 de junio de 2012. Disponible en: http://www.telesurtv.net/articulos/2012/06/03/morales-la-oea-o-muere-al-servicio-del-imperio-o-renace-al-servicio-de-nuestros-pueblos-8417. httml. Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2013.
- 57. "La OEA debe estar al nivel de los cambios en América Latina afirma Ecuador", en *Telesur*, 4 de junio de 2012. Disponible en: http://www.telesurtv.net/articulos/2012/06/04/correa-la-oea-debe-estar-al-nivel-de-los-cambios-en-america-latina-1823.html. Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2013.
- 58. Intervención de la Emb. Patricia Espinosa Cantellano, Diálogo de Jefes de Delegación, XLII período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, Cochabamba, Bolivia, 5 de junio de 2012.
- 59. Véase: Natalia Saltalamacchia Ziccardi, ¿Cómo atar al gigante? Seis décadas de México en la OEA. Ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association (LASA), Washington, D.C., 29 de mayo 1 de junio de 2013.
- Alejandro Anaya Muñoz (2012), El país bajo presión. Debatiendo el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre México, México D.F., CIDE.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amato, Victoria (2012), "Una mirada al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH" en *Revista Aportes DPLF*, Núm. 16, Año 5, marzo de 2012.
- Anaya Muñoz, Alejandro (2006), "Hacia una nueva política exterior mexicana en materia de derechos humanos: Entrevista a Juan José Gómez Camacho", Revista Iberoamericana de Derechos Humanos, Núm. 2, México, DF. Editorial Porrúa, Universidad Iberoamericana y Unión Europea.

- Anaya Muñoz, Alejandro (2009), "Transnational and domestic processes in the definition of human rights policies in Mexico", *Human Rights Quarterly*, Vol. 31, Núm. 1.
- Anaya Muñoz, Alejandro (2013), "Política exterior y derechos humanos durante el gobierno de Felipe Calderón", *Foro Internacional*, Vol. 53, Núm. 3-4.
- Anaya Muñoz, Alejandro (2013), Entrevista con Juan Manuel Gómez Robledo, Ciudad de México.
- Becerril, Andrea (2010), "Cumplirá el gobierno los dos fallos que ordenó la CIDH: Gómez Robledo", *La Jornada*, Sección Política, 28 de enero.
- Cárdenas, Sonia (2007), Conflict and Compliance: State Responses to International Human Rights Pressure, Philadelphia, Pennsylvania, University of Pennsylvania Press.
- CEJIL (2012), Aportes para mejorar el sistema interamericano de derechos humanos: respuesta de CEJIL a la propuesta del Consejo Permanente de la OEA, Documento de coyuntura Núm. 6, Buenos Aires, Center for Justice and International Law/CEJIL, 2012.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008), audiencia pública "Impacto de las políticas de seguridad pública sobre los derechos humanos en México", 22 de octubre. Consultado en: http://www.cidh.oas.org/Audiencias/seleccionar.aspx. Fecha de consulta: 20 de junio de 2012.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009a), Audiencia pública "Justicia militar y derechos humanos en México", 20 de marzo. Consultado en: http://www.cidh.oas.org/Audiencias/seleccionar.aspx. Fecha de consulta: 22 de junio de 2012.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009b), Informe No. 117/09. Caso 12.228. Fondo. Alfonso Martín del Campo Dodd. México, 12 de noviembre. Consultado en: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Mexico12228.sp.htm. Fecha de consulta: 7 de mayo de 2013.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011a), Audiencia pública, "Seguridad ciudadana y derechos humanos en México", 28 de marzo. Consultado en: http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/

- <u>Hearings.aspx?Lang=En&Session=122&page=2</u>. Fecha de consulta: 26 de junio de 2012.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011b), Audiencia pública "Seguridad ciudadana y derechos humanos en México", 27 de octubre. Consultado en: http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=En&Session=123&page=2. Fecha de consulta: 27 de junio de 2012.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2012), *Informe Anual* 2012 de la CIDH. Consultado en: http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2012/indice.asp. Fecha de consulta: 7 de mayo de 2013.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009), Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, 1 de julio. Consultado en: http://www.corteidh.or.cr/supervision.cfm. Fecha de consulta: 6 de mayo de 2013.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010a), Caso Fernández Ortega y Otros vs. Estados Unidos Mexicanos. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, 25 de noviembre. Consultado en: http://www.corteidh.or.cr/supervision.cfm. Fecha de consulta: 6 de mayo de 2013.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010b), Caso Rosendo Cantú y Otra vs. Estados Unidos Mexicanos. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, 25 de noviembre. Consultado en: http://www.corteidh.or.cr/supervision.cfm. Fecha de consulta: 6 de mayo de 2013.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011a), Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, 19 de mayo. Consultado en: http://www.corteidh.or.cr/supervision.cfm. Fecha de consulta: 6 de mayo de 2013.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011b), Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, 1 de diciembre. Consultado en: http://www.corteidh.or.cr/supervision.cfm. Fecha de consulta: 6 de mayo de 2013.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012a), Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Convocatoria Pública, 18 de enero. Consultado en: http://www.corteidh.or.cr/supervision.cfm. Fecha de consulta: 6 de mayo de 2013.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012b), Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, 28 de junio. Consultado en: http://www.corteidh.or.cr/supervision.cfm. Fecha de consulta: 6 de mayo de 2013.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2009), Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes, México, D.F.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2011), *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México*, México, D.F.
- El Universal (2013), "Muy importante resolver crisis del SIDH: Cancillería" en *El Universal*, 21 de marzo de 2013.
- Entrevista con Juan Manuel Gómez Robledo, Subsecretario de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. México, D.F., 11 de septiembre de 2012.
- Entrevista con Alejandra Nuño, miembro de CEJIL durante el proceso analizado. México, D.F., 9 de septiembre de 2013.
- Espinosa Cantellano, Patricia (2012), Intervención de la Emb. Patricia Espinosa Cantellano, Diálogo de Jefes de Delegación, XLII período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, Cochabamba, Bolivia, 5 de junio de 2012.
- Gómez Robledo, Juan Manuel (2012), Palabras del Embajador Juan Manuel Gómez Robledo, Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de México, en la inauguración de la Reunión sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, México, D.F., 13 de septiembre de 2012.
- Human Rights Watch (2013), Mexico's Disappeared: The Enduring Cost of a Crisis Ignored, New York, Human Rights Watch.
- Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn (1998), Activist beyond borders: Advocacy networks in international politics, Ithaca, Cornell University Press.
- La Jornada (2010), "Se dará cabal cumplimiento a la sentencia: SG", Sección Política, 21 de diciembre.
- Landman, Tod (2005); Protecting Human Rights: A Comparative Study; Washington, D.C., Georgetown University Press.

- Los Tiempos (2013), "Morales piensa retirar a Bolivia de la CIDH" en *Los tiempos*, 18 de marzo de 2013. Disponible en: http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20130318/morales-piensa-retirar-a-bolivia-de-la-cidh_206030_441194.html. Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2013.
- Meade, José Antonio (2013), "Versión estenográfica de la participación del Canciller José Antonio Meade en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos sobre Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", 22 de marzo de 2013. Disponible en: http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/discursos/2434-009. Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2013.
- Moravcsik, Andrew (2000), "The origins of human rights regimes: Democratic delegation in postwar Europe", International Organization, Vol. 54, Núm. 2.
- OEA, Secretaría General (2011), Propuestas de la delegación de Brasil sobre los temas "fundamentación de decisiones", "trámite de peticiones, de casos y de medidas cautelares", "plazos para los estados", "mecanismo de soluciones amistosas", "promoción de derechos humanos" y "gestión transparente", Secretaría General de la OEA, GT/SIDH/INF, 48/11, 6 diciembre 2011.
- OEA, Propuesta de la delegación de Canadá sobre el tema "Fortalecimiento financiero del SIDH", Secretaría General de la OEA, GT/SIDH/INF, 37/11, 16 noviembre 2011.
- OEA_, Presentaciones de la delegación de México sobre los temas "asuntos de procedimiento en la tramitación de los casos y peticiones individuales" y "soluciones amistosas", Secretaría General de la OEA, GT/SIDH/INF, 10/11, 7 octubre 2011.
- OEA, Presentación de la delegación de México sobre los temas "desafíos y objetivos de mediano y largo plazo del SIDH" y "medidas cautelares", "Reunión del Grupo de Trabajo del 12 de septiembre de 2011", Secretaría General de la OEA, GT/SIDH/INF, 4/11, 14 septiembre 2011.
- OEA, Propuestas de la delegación de México sobre los temas "fortalecimiento financiero del sistema interamericano de derechos humanos" "medidas cautelares" "asuntos de procedimiento" y "soluciones amistosas", Secretaría General de la OEA, GT/SIDH/INF, 49/11, 7 diciembre 2011.

- OEA (2012), Aportaciones de México al proceso de consultas de la CIDH sobre el perfeccionamiento de su reglamento, políticas y prácticas institucionales, 5 de octubre de 2012. Disponible en: www.oas.org/es/cidh/consulta/docs/mexico_medidas_cautelares. Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2013.
- OEA, Propuestas de México para la aplicación de recomendaciones contenidas en el informe del grupo de trabajo especial de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del SIDH. Disponible en: http://www.oas.org/consejo/sp/reflexion.asp#priemraestapa. Fecha de consulta: 9 de agosto de 2013.
- OEA, Secretaría General (2012), Propuestas para la aplicación de las recomendaciones del "Informe del grupo de trabajo especial de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos" presentadas por el Estado mexicano, Secretaría General de la OEA, CP/INF, 6569/12, 6 noviembre 2012.
- Olivares, Emir (2011), "Pide México a CIDH precisar fallo en contra por violación de dos indígenas", *La Jornada*, Sección Política, enero 8.
- Olivares, Emir y Martínez, Fabiola (2010), "Responsabiliza la CIDH al Estado en 2 casos de violación", *La Jornada*, Sección Política, 2 de octubre.
- Open Society Institute (2009), From Judgment to Justice: Implementing International and Regional Human Rights Decisions, New York, NY, Open Society Foundations.
- Pérez Silva, Ciro (2012), "Fallas, en el sistema interamericano de derechos humanos: cancillería" en *La Jornada*, 13 de septiembre de 2012.
- Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos (Base de datos). Consultado en: www.recomendacionesdh.mx. Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2013.
- Revista Aportes, "Comentarios sobre la participación de la sociedad civil en el proceso de discusión para el fortalecimiento de la CIDH" en *Revista Aportes DPLF*.
- Risse, Thomas; C. Ropp Stephen and Sikkink Kathryn (eds.) (1999), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, New York, NY, Cambridge University Press.

- Risse, Thomas y Sikkink, Kathryn (1999), "The socialization of international human rights norms into domestic practices: Introduction" en Thomas Risse, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (eds), *The power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, New York, NY, Cambridge University Press.
- Sala de Prensa del sitio de Internet de la Presidencia de Felipe Calderón. Consultado en: www.calderon.presidencia.gob.mx. Fecha de consulta: 10 de agosto de 2013.
- Saltalamacchia Ziccardi, Natalia (2013), ¿Cómo atar al gigante? Seis décadas de México en la OEA, ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association (LASA), Washington, D.C., 29 de mayo 1 de junio de 2013.
- Saltalamacchia Ziccardi, Natalia, "México y la crisis existencial de la OEA" en Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 13, Núm. 4.
- Saltalamacchia Ziccardi, Natalia y Covarrubias Velasco, Ana (2011), "La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)", en Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (coords.), *Derechos humanos en política exterior. Seis casos latinoamericanos*, México, DF, Miguel Ángel Porrúa e ITAM.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2012), México auspicia reunión sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 14 de septiembre de 2012, comunicado 253.
- Sikkink, Kathryn (2004), Mixed signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Sin embargo (2012), "Prematuro anticipar postura de próximo gobierno en derechos humanos: Santiago Cantón" en *Sin embargo*, 3 de julio de 2012.
- Telesur (2012), "La OEA debe estar al nivel de los cambios en América Latina afirma Ecuador", en *Telesur*, 4 de junio de 2012. Disponible en: http://www.telesurtv.net/articulos/2012/06/04/correa-la-oea-debe-estar-al-nivel-de-los-cambios-en-america-latina-1823.html. Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2013.
- Telesur, "Morales: OEA muere al servicio del imperio o renace al servicio de los pueblos" en *Telesur*, 3 de junio de 2012. Disponible en: <a href="http://www.telesurtv.net/articulos/2012/06/03/morales-la-oea-o-muere-al-oea-o-muere

<u>servicio-del-imperio-o-renace-al-servicio-de-nuestros-pueblos-8417.</u> <u>html</u>. Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2013.

RESUMEN México y la reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El artículo explora el comportamiento de México hacia el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) durante los últimos años, incluyendo en el marco de las recientes discusiones y negociaciones sobre su "fortalecimiento". La conclusión central en este sentido es que México ha mantenido de manera consistente un comportamiento de "buen miembro del club". El artículo identifica también una serie de argumentos que plantean explicaciones plausibles a este comportamiento.

ABSTRACT Mexico and the Inter-American Human Rights System Reform

This article explores Mexico's recent behavior towards the Inter-American Human Rights System, including in the framework of the discussions and negotiations regarding the "strengthening" of the latter. The article's conclusion in this sense is that Mexico has consistently behaved as a "good member of the club". The article furthermore identifies a series of arguments that may account for this behavior.

Summario O México e a reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos

O presente artigo explora o comportamento do México em relação ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) durante os últimos anos, incluindo o cenário das recentes discussões e negociações sobre o seu "fortalecimento". Neste sentido, a conclusão central

PENSAMIENTO PROPIO 38

é que o México manteve de maneira consistente um comportamento de "bom membro do clube". O artigo também identifica uma série de argumentos que oferecem explicações plausíveis a este comportamento.



Estados Unidos y los mecanismos regionales de protección de los Derechos Humanos: Denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (1971-2010)

Débora Alves Maciel, Marrielle Maia y Andrei Koerner

Introducción

El derecho internacional de los derechos humanos ha configurado, a partir de la Segunda Guerra Mundial, mecanismos y espacios regionales para el reclamo público contra las violaciones a tales derechos. Como muestran investigaciones ya clásicas sobre la movilización de los derechos humanos, desde los años setenta, movimientos, redes y

organizaciones no gubernamentales comenzaron a ejercer un papel protagónico en la presentación de denuncias en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH/OEA) (Keck, M. E Sikkink, K, 1998; Sikkink, K., 2004; Apodaca, C. 2006; Forsythe, D.P., 2000).

En las últimas cuatro décadas es posible identificar tres grandes olas de movilización en materia de derechos humanos que se han registrado en la región tanto dentro como fuera del Sistema Interamericano de Derechos Huamnos (SIDH): en los años setenta y ochenta, contra Estados bajo regímenes dictatoriales; en los años noventa en favor de los derechos sociales, económicos y culturales de los individuos y de categorías sociales específicas; en los años dos mil, en defensa de la responsabilidad criminal individual de agentes estatales violadores de derechos humanos, la denominada justicia transicional.

En este contexto, los Estados Unidos (EE.UU.) consolidaron una imagen de protección y promoción de los derechos humanos en la región por medio de organismos gubernamentales y agrupaciones no gubernamentales; ello a pesar de sostener una posición ambivalente de apoyo político a gobiernos autoritarios y, al mismo tiempo, de ser los guardianes de las reglas y las instituciones democráticas. Debido a que la literatura sobre la movilización en el SIDH se ha enfocado en las denuncias contra Estados latinoamericanos, la actuación de EE.UU. en la posición de acusado por violaciones permanece prácticamente ignorada.

Este artículo presenta los resultados de una investigación empírica sobre las peticiones presentadas en contra de EE.UU. ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (CIDH/OEA)². Investigamos el caso estadounidense a partir de un modelo multidimensional de análisis de la movilización política de los derechos humanos (McCann, 2010), observando dinámicas institucionales y el proceso de movilización sociopolítica; las decisiones judiciales en sus efectos normativos y estratégicos para el contexto de disputa y el uso de las oportunidades políticas para resignificar las normas jurídicas e influir en la política interna. Así, se analizaron las denuncias desde la perspectiva de las instituciones y de la movilización colectiva, subrayando las interacciones de agentes estatales y no estatales en procesos decisorios sobre normas de derechos humanos; identificamos el universo de los casos

y de los denunciantes y trazamos el perfil tanto de las iniciativas de la CIDH y de las respuestas estatales estadounidenses, como de las formas y estrategias de movilización adoptadas por los activistas. Subrayamos, por un lado, la interacción entre las instancias gubernamentales y las autoridades regionales y, por otro lado, la interacción entre agentes estatales y no estatales con las decisiones normativas de las organizaciones internacionales.

El caso estadounidense se mostró relevante para la investigación sobre la dinámica de los derechos humanos en la región en dos sentidos. Desde un punto de vista empírico, nos permitió conocer el estándar de interacción entre las instancias del gobierno estadounidense y las autoridades regionales. Desde un punto de vista analítico, la atención puesta en las múltiples dimensiones de la política de los derechos humanos nos permitió vislumbrar la existencia de tensiones internas generadas por la actuación de la CIDH que ha sido provocada por el creciente activismo de los ciudadanos desde los años noventa. Las denuncias de violación contra EE.UU. están desafiado el comportamiento de las instituciones gubernamentales históricamente orientadas por doctrinas y prácticas excepcionales y dualistas relativas a la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos al ordenamiento interno.

Casos de violación de derechos humanos contra EE.UU. en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La CIDH fue instituida por la Carta de la OEA (1948) y en 1996 se amplió su competencia para analizar denuncias contra los Estados miembros por violaciones de derechos humanos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, de 1969) estableció su estructura y los procedimientos para actuar en esos casos. La CIDH es una etapa procesal en el sistema de peticiones del SIDH que incluye, además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que es el órgano responsable de juzgar los casos previamente admitidos por la CIDH.

La CIDH puede emitir medidas cautelares de protección, proponer soluciones amistosas, emitir recomendaciones y encaminar los casos

a la Corte Interamericana. La Secretaría Ejecutiva de la CIDH es la responsable de recibir el análisis inicial de las peticiones. Antes de pronunciarse sobre la admisibilidad de una petición, puede invitar a las partes a presentar observaciones adicionales, por escrito o en audiencia. El análisis de admisibilidad de los casos se lleva a cabo en grupos de trabajo que verifican si se interpusieron y agotaron los recursos de jurisdicción interna, de acuerdo con los principios de derecho internacional, y formulan recomendaciones al plenario. La CIDH se pronuncia sobre la admisibilidad de la petición por medio de un informe público, divulgado en el Informe Anual de la CIDH para la Asamblea General de la OEA, en el que se registra la petición y se inicia el procedimiento referente al mérito de la cuestión. Cuando el Estado es considerado responsable de las violaciones, el informe contempla proposiciones y recomendaciones. Los Estados miembros de la Convención Americana que aceptaron la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana pueden presentar a la CIDH su posición sobre el envío del caso a la Corte. La CIDH puede decidir en cualquier momento que se archive el expediente, ya sea por inexistencia de motivos fundados para entablar la petición o por falta de informaciones sobre el caso. Para los Estados que no aceptan la cláusula de jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana, la CIDH es el único órgano de solución de litigios sobre casos individuales.

Entre los instrumentos del SIDH, EE.UU. firmó solamente la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948. El país no forma parte de la Convención Americana (1969)³ que ofrece el marco jurídico para el funcionamiento de la CIDH y no reconoce la jurisdicción de la Corte Interamericana. A partir de 1971, la CIDH comenzó a recibir peticiones individuales contra EE.UU. y a emitir recomendaciones al país con base en la Carta de la OEA, dado que este instrumento incorporó la Declaración Americana de Derechos Humanos e instituyó la CIDH.

La presente investigación analiza informes de casos contra EE.UU. desde que fue recibida la primera petición hasta 2011. El universo de la investigación está constituido por un total de 62 casos recolectados en el sitio oficial de la CIDH⁴. Entre las denuncias analizadas, 50 son de admisibilidad, 6 de inadmisibilidad y 4 se archivaron. En 2 casos no se obtuvo información⁵.

1.1 Las denuncias

El principal foco de las denuncias contra EE.UU. fue las violaciones de derechos humanos que involucraban a individuos sentenciados a la pena de muerte, un tema candente en el debate político y ético-moral nacional sobre el que se concentran 35 casos (56,5%). El segundo foco de tensión política relevante fue el de los residentes extranjeros en territorio estadounidense: las situaciones de inmigración correspondieron a 9 denuncias (17,7%)6. Otros temas que generaron más de una denuncia fueron: a) diversas situaciones de prisión considerada arbitraria e ilegales (5 casos, 8,0%); b) acción extraterritorial estadounidense, especialmente en intervenciones armadas (4 casos, 6,5%), y c) violación de derechos indígenas sobre asuntos territoriales (2 casos, 3,2%)7. Las violaciones alegadas tuvieron como víctimas, sobre todo, a ciudadanos estadounidenses en 21 denuncias (33,9%), seguidos de mexicanos en 15 denuncias de pena de muerte (24,2% de los casos)8. Además, es evidente que predominan las acusaciones en contra del poder público, en particular, del poder judicial en los niveles federal y estatal, el cual aparece como principal responsable de violaciones en más del 80% de las denuncias.

Por fin, es elocuente el crecimiento continuo de denuncias contra EE.UU. a lo largo de las cuatro últimas décadas: de 2 casos en los setenta, se pasó a 4 en los ochenta, 16 en los noventa y 34 en los años dos mil. Como vemos, la presentación de peticiones en la CIDH se intensifica en los años noventa y llega a casi el doble en la década siguiente.

A continuación, presentamos los perfiles de los denunciantes, las iniciativas de la CIDH y las respuestas estadounidenses a las recomendaciones y las medidas. El siguiente análisis procura ofrecer algunas hipótesis para explicar el crecimiento del uso político de la CIDH, especialmente en los casos de pena de muerte.

1.2 Los denunciantes

Las peticiones contra EE.UU. en la CIDH han sido promovidas mayoritariamente por el movimiento nacional de derechos humanos con el objetivo de reparar violaciones cometidas contra ciudadanos sentenciados a la pena de muerte. En el universo de los casos, se identificaron aproximadamente 150 denunciantes entre organizaciones e individuos: más del 70% de los autores de las denuncias eran de origen estadounidense⁹.

Las denuncias fueron realizadas por diversos tipos de denunciantes: organizaciones de derechos humanos que incluían grupos especializados en litigios de interés público (public interest law firms); organizaciones sociales ligadas a causas específicas con un componente de derechos humanos; servicios legales no estatales o paraestatales, promovidos por grupos de abogados o por asociaciones profesionales corporativas del derecho; grandes estudios privados de abogacía con programas Pro Bono (que ofrecen servicios jurídicos gratuitos); facultades de derecho (programas de asistencia jurídica universitaria, clínicas de derechos humanos); organizaciones estatales (principalmente defensorías públicas); abogados autónomos y víctimas.

En la presentación de peticiones predominaron grupos de activistas provenientes de carreras jurídicas. Esto se puede atribuir tanto a la exigencia de una competencia jurídica para la movilización de los derechos junto a los tribunales, como al aumento de la participación de abogados y de juristas en redes de movimientos sociales estadounidenses desde los años setenta (Tolley Jr., 1991).

La creciente movilización de activistas estadounidenses de derechos humanos en la CIDH es una expresión de la transnacionalización del movimiento de litigio interno que originalmente fue impulsado por los primeros tratados internacionales de posguerra. La American Civil Liberties Union (ACLU) y la Nacional Association for the Advancement of Colored People (NAACP) inauguraron el litigio en las cortes nacionales con base en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (1945) y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) para casos de violación de los derechos de prisioneros, de extranjeros y en situaciones de discriminación racial en materia de educación, transporte y empleo¹⁰. El surgimiento de nuevos grupos de litigio incrementó las campañas por la incorporación de las normas internacionales. Algunos especialistas y practicantes de derechos humanos adaptaron organizaciones profesionales ya existentes y crearon otras para promover la ratificación y la implementación de importantes tratados formulados en la segunda mitad de la década de los años sesenta, como el Pacto

de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) (Tolley Jr., 1991)¹¹. Las campañas de litigio prosiguieron en la década de los sesenta, principalmente contra la segregación interna y la intervención militar de EE. UU en Vietnam (Lo, 2005). El movimiento de abolición de la pena de muerte aumentó en las décadas siguientes la ola de movilizaciones en defensa de los derechos civiles y humanos.

Las facultades de Derecho tuvieron un papel crucial en la formación de una red de activismo a partir de los años setenta. Promovieron cursos y seminarios de entrenamiento de cuadros para trabajar en los nuevos estudios o despachos de abogados de interés público (public interest law firms) y en las organizaciones dedicadas a la asistencia legal¹². Además instituyeron en la ONU clínicas de derechos humanos y programas de prácticas profesionales para llevar a cabo en organizaciones no gubernamentales peticionarias¹³. Los centros y clínicas universitarias se volvieron activas en la presentación de denuncias ante la CIDH, con profesores comprometidos en la interpelación a tribunales y en el debate político y académico sobre las normas internacionales de derechos humanos y su incorporación al derecho interno (Lo, 2005)¹⁴.

Desde la década de los ochenta, la múltiple vinculación de los activistas a diferentes organizaciones y redes del movimiento de derechos humanos contribuyó a maximizar el impacto de sus estrategias de movilización (Tolley Jr., 1991)¹⁵. El resultado ha sido la difusión de las campañas de litigio desde los principales centros organizacionales en Nueva York, Washington, San Francisco y Los Ángeles hacia otros estados de la federación (Tolley Jr., 1991). El creciente activismo contra la pena de muerte contribuye a que los gobiernos y los sistemas judiciales de los estados de la Unión que todavía aplican la pena capital se conviertan en el principal blanco de las denuncias ante la CIDH¹⁶.

1.3 La actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en las denuncias

La CIDH respondió de diversas maneras a las peticiones: medidas cautelares, decisiones de archivo de expedientes, decisiones de mérito, relatorías temáticas y visitas *in loco*¹⁷. Se emitieron medidas cautelares en más del 30% de los casos¹⁸, la mayor parte cuando se trataba de pena

de muerte, con el propósito de postergar la ejecución de presos. En los casos de inmigración, el objetivo fue la suspensión de la deportación de inmigrantes residentes permanentes e indocumentados. En uno de los casos de acción externa estadounidense, la medida cautelar fue dirigida a EE.UU. para garantizar la integridad física de un prisionero de la Base de Guantánamo.

La admisibilidad de las denuncias ha sido bastante elevada: 80.6%. Entre los casos admitidos, el 30.6% recibió un análisis de mérito. En todos los casos se responsabilizó al gobierno de EE.UU. por todas o por parte de las violaciones alegadas por los peticionarios. En los casos de pena de muerte las recomendaciones fueron las siguientes: a) la garantía del debido proceso con la realización de un nuevo juicio, especialmente para extranjeros, cuyo derecho a una asistencia consular había sido violado; b) la proposición de soluciones para evitar la pena de muerte a aquellos que cometieron crímenes cuando todavía no habían cumplido los 18 años; c) la conmutación de la pena, y d) que el país cumpla las medidas cautelares, en respuesta a casos en los que se expulsó a las alegadas víctimas antes del análisis de mérito por la CIDH.

Los casos de inmigración tuvieron como recomendaciones la suspensión de la deportación de residentes permanentes, la liberación de inmigrantes indocumentados detenidos y el permiso de retorno de residentes permanentes. Ya los informes de mérito que se ocuparon de los temas de representación política y de derecho a la tierra indígena recomendaron respectivamente lo siguiente: a) el otorgamiento a los peticionarios de una reparación que incluya medidas legislativas para garantizar el derecho de participación en el parlamento nacional en condiciones de igualdad y b) las medidas que promuevan la garantía de los derechos de propiedad de las tierras ancestrales de los peticionarios y que contemplen indemnizaciones a grupos indígenas.

La CIDH ha fundamentado sus decisiones en el derecho internacional consuetudinario, en los tratados internacionales ratificados por EE.UU. y, especialmente, en los principios de la Declaración Americana pues, como documento vinculante, crea e impone obligaciones para los Estados que forman parte de ella. Sin embargo, como veremos más adelante, las recomendaciones y medidas han sido reiteradamente ignoradas por las autoridades estadounidenses.

2. Las respuestas de las instituciones estatales estadounidenses¹⁹

2.1 Del Departamento de Estado

El Departamento de Estado (DE), responsable de emitir la respuesta a las solicitudes y medidas de la CIDH, simplemente no respondió en el 21% de los casos y, en los restantes, demostró una posición claramente refractaria, al problematizar la admisibilidad por medio de los siguientes argumentos: a) el no agotamiento de los recursos internos; b) la negación de que las violaciones alegadas hayan ocurrido; c) la existencia de fallas en la exposición de los hechos; d) la extensión indebida de la competencia de la CIDH, tales como la inclusión de fuentes de obligación legal, como el derecho internacional consuetudinario y otros tratados ratificados por EE.UU., el pronunciamiento sobre errores de derecho interno o de hechos supuestamente cometidos por tribunales internos y la solicitud de medidas preventivas; e) el carácter no vinculante de las recomendaciones, dado que EE.UU. firmó solamente la Declaración Americana y no ratificó la Convención Americana; f) la violación alegada no estaría prohibida por el derecho internacional de los derechos humanos, cuyos instrumentos no prohíben expresamente la pena de muerte; g) la confianza en que las cortes nacionales respetan el debido proceso legal y a la amplia defensa, y h) el principio de la soberanía en casos relacionados con la criminalización de inmigrantes.

En todos los casos que tuvieron el mérito analizado por la CIDH, las respuestas estadounidenses alegan el no reconocimiento de la validez de las recomendaciones del organismo. En contrapartida, el DE ha instado de forma recurrente a la CIDH a analizar casos de violaciones de derechos humanos en otros países americanos. Además, han tenido en cuenta informes de la CIDH, como en el caso de Panamá, para justificar la acción armada como una medida de defensa de la democracia en la región. Esta posición refleja la doctrina del excepcionalismo estadounidense en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos. Para Ignatieff (2005) el comportamiento excepcional de EE.UU. tiene tres elementos: 1) exemptionalism, que es el apoyo a tratados, siempre y cuando los estadounidenses sean inmunes a ellos; 2) double standards, que es la crítica a otros países por no cumplir los contenidos de los tratados internacionales de derechos humanos y,

al mismo tiempo, la adopción de criterios propios que ignoran esos mismos tratados, y 3) *legal isolationism*, que significa que los tratados internacionales ratificados no tienen una jerarquía superior a las normas de derecho interno, y los jueces del país tienden a ignorar normativas y jurisdicciones externas (Slaughter, A. M. In: Ignatieff, 2005, pp.277-304). Se puede observar este último elemento en la predominancia de la doctrina dualista en el debate jurídico y en las decisiones de la Suprema Corte en casos de pena de muerte (Apodaca, 2006; Sikkink, 2004; Bilder, 1981).

2.2 La Suprema Corte y los casos de pena de muerte

La Suprema Corte se pronunció en varias ocasiones por la constitucionalidad de la pena de muerte y estableció los siguientes límites para su aplicación: 1) en caso de violación de mujeres adultas cuando no se mate a la víctima; 2) si el acusado está mentalmente incapacitado o 3) si era menor de edad en el momento del crimen²⁰. El poder de revisión judicial le confiere un papel único en la interpretación de la Octava Enmienda constitucional que prohíbe la imposición de "penas crueles o inusuales". Al hacer valer la Octava Enmienda, la Suprema Corte actúa en el sentido de imponer parámetros a los estados en el uso de la pena de muerte. De esta manera, cualquier iniciativa que busque cambios en esta práctica o incluso su abolición en EE.UU. tendría en la Suprema Corte un objetivo de gran relevancia. Es por esta razón que recibe frecuentemente cuestionamientos por parte de todos aquellos que tienen impuesta la puesta de muerte. En muchos de los casos llevados ante la CIDH se buscó previamente que la corte nacional discutiera otra vez los límites o cuestionamientos sobre el uso de la pena de muerte. Sin embargo, dicha posibilidad fue rechazada casi siempre, lo que demostraría la indisposición de la Suprema Corte para revisar algunas de sus posiciones sobre la materia (Lo, 2005).

Aunque la Suprema Corte tenga una importante función en la incorporación del Derecho Internacional, no ha sido destinataria de los pedidos de la CIDH, ya que corresponde al Ejecutivo la competencia de responderlos. La excepción es el caso *Medellín vs. Texas*, juzgado por la Suprema Corte en 2008 con la activa participación de la CIDH (Barreira e Belangero, 2013). El mexicano José Ernesto Medellín fue condenado a la pena de muerte por la corte texana en 1994, acusado

de violar y asesinar a dos adolescentes en Texas con un grupo de 5 hombres. En su defensa, el gobierno mexicano llevó el caso a la Corte Internacional de Justicia (CIJ)²¹ en 2004, alegando que el estado de Texas no permitió que Medellín solicitara la asistencia del consulado mexicano durante el juicio, como se prevé en el artículo 36, I, b, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. La decisión de la CIJ fue favorable al gobierno de México y recomendó la suspensión de la ejecución de Medellín y de otros 51 mexicanos que no tuvieron asistencia consular, exigiendo un nuevo juicio²². Tal caso fue conocido como Avena.

En apoyo a la decisión de la CIJ, el 22 de noviembre de 2006, los representantes de Medellín presentaron una petición ante la CIDH alegando violaciones a la convención de Viena sobre Relaciones Consulares y a la Declaración Americana de Derechos Humanos de 1948. El 6 de diciembre de 2006, la CIDH pidió a EE.UU. la adopción de las medidas necesarias para preservar la vida de Medellín. El 5 de agosto de 2008, la Suprema Corte emitió una decisión rechazando todos los recursos presentados en el caso Medellín, quien fue ejecutado ese mismo día. En este caso, la gran protagonista fue la CIJ, especialmente porque su competencia jurisdiccional sí es reconocida por EE.UU. Los votos de la decisión denegatoria en la Suprema Corte hicieron referencia a la actuación de la Comisión; sin embargo, la argumentación de esta última fue completamente ignorada. A pesar de ello, la CIDH tuvo una actuación sensible hacia la suspensión de la ejecución de Medellín. Al día siguiente de la ejecución, condenó la actitud de EE.UU. Por medio de un comunicado público lamentó que dicho país hubiese desacatado su solicitud de suspender la ejecución y pidió respeto a las medidas cautelares por ella dictadas, así como el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, especialmente aquellas contempladas en la Declaración Americana.

La literatura jurídica estadounidense sobre la incorporación de tratados internacionales —especialmente de derechos humanos— al ordenamiento jurídico nacional está compuesta por lo siguiente: a) estudios teóricos que defienden la doctrina dualista (Goldsmith, 2000); b) estudios teóricos que critican esa doctrina y, por lo tanto, adoptan las tendencias monistas de incorporación de los tratados de derechos humanos (Henkin, 1995, Paust, 1999)²³, y c) estudios empíricos que

buscan explicar las razones por las que EE.UU. limita la incorporación de los tratados de derechos humanos (Kuhner, 2003), o que hacen un mapeo de las decisiones de la Suprema Corte sobre el tema para trazar tendencias y sistematizar las técnicas interpretativas.

En general, los trabajos académicos apuntan a la resistencia de la Suprema Corte para incorporar a sus decisiones los tratados de derechos humanos²⁴. Mas Waters (2007) sugiere que la Suprema Corte estaría sustituyendo el dualismo rígido por el denominado *creeping monism*, postura que —influenciada por el movimiento internacional de los derechos humanos— sería más abierta respecto a la adhesión a los tratados de derechos humanos, incluso a los no autoejecutables (*nonself-executing*).

Las investigaciones empíricas sobre casos juzgados en el Siglo XX señalan que existe un comportamiento estratégico de los jueces de la Suprema Corte cuando titubean en la aplicación rígida del derecho internacional, especialmente en aquellos casos en los que la decisión limita la actuación del Ejecutivo nacional (Benvenisti, 1993; Rogoff, 1996; King y Meernik, 1999; Franck, 1991). Las cortes, a pesar de ser autoridades finales en la interpretación de los tratados, tenderían a dar un peso decisivo a las determinaciones del Ejecutivo (Vagts, 2004) y estarían inclinadas a resguardar en el corto plazo los intereses gubernamentales y a evitar choques con las directrices políticas de los gobiernos (Benvenisti, 2008). Pearlstein (2011) afirma que en la última década, la Suprema Corte ha tenido la postura de no omitir su propia interpretación de los tratados y, de este modo, mostrarse menos respetuosa a la interpretación dada por el Ejecutivo. Esta nueva actitud de la Suprema Corte aparece en decisiones sobre cuestiones de seguridad nacional y es un hecho que contradice la tendencia general de respeto a la posición del Ejecutivo en política externa (Pearlstein, 2011; Chesney, 2007; Tauber, 2010)²⁵.

3. Estándares de movilización de los derechos humanos

Las respuestas positivas de la CIDH a las demandas de los activistas, como vimos, no han tenido éxito para promover cambios en los estándares decisorios de las instituciones estadounidenses. Sin embargo, la

Comisión ha representado una oportunidad política para el crecimiento del litigio transnacional, en las últimas dos décadas, tanto por la condición de único órgano internacional de derechos humanos legitimado para recibir peticiones contra EE.UU., como por la significativa apertura institucional a la movilización de los derechos humanos.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) ha sido el principal repertorio normativo movilizado por los activistas como último recurso para intentar modificar la decisión del poder judicial en casos de pena de muerte. El limitado repertorio de tratados internacionales ratificados por EE.UU., asociado a la ausencia de un consenso mundial sobre la completa abolición de la pena de muerte, ha llevado a los peticionarios a explorar controversias y brechas normativas y jurídicas para limitar la aplicación de la pena capital. Se busca, de esta forma, la reparación de los derechos de grupos de individuos vulnerables —negros, jóvenes menores de 18 años y enfermos mentales, evocando razones humanitarias y fallas formales en los procedimientos de amplia defensa y/o de decisión judicial. En los casos de extranjeros sentenciados a muerte, la estrategia ha sido invocar el derecho de notificación consular, previsto por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963) que, a pesar de estar firmada por EE.UU., no es un instrumento del SIDH.

El litigio en los tribunales se ha combinado con otras formas de movilización. La mayoría de las organizaciones denunciantes desarrolla actividades públicas, como el *lobby*, la defensa, la promoción de políticas públicas y, principalmente, la participación en el debate nacional y la divulgación del conocimiento jurídico. Además de artículos y libros académicos sobre el SIDH, los grupos de litigio difunden manuales de entrenamiento dirigidos a los abogados voluntarios, como la *Guide to International Human Rights Practice* que trae artículos de crítica al comportamiento decisorio de las cortes y a las teorías dualistas (Tolley Jr.,1991).

La formación de coaliciones en las peticiones ha sido otra estrategia política relevante adoptada por los activistas para promover la circulación de informaciones sobre situaciones de violación y para amplificar el impacto nacional e internacional del litigio. Ese modelo es evidente en las denuncias contra EE.UU. en la CIDH: en 26 casos (el 41,9% del total) la denuncia tuvo la autoría de más de un peticionario.

Las coaliciones transnacionales más emblemáticas ocurrieron en torno a temas como el de la pena de muerte juvenil y los derechos consulares. Un conjunto de casos, presentados por activistas estadounidenses entre los años ochenta y noventa, tuvo el apoyo, en el amicus curiae y/o en manifestaciones públicas de individuos y organizaciones internacionales, de personalidades laureadas por el Premio Nobel de la Paz, organizaciones de abogados de varios países, la Organización Mundial contra la Tortura y la organización Mundial para Derechos Humanos. Por ejemplo, el caso del litigio José Stanley Faulder vs. United States (1996), considerado la primera y más importante campaña global en torno a un único caso de pena de muerte a favor de un ciudadano canadiense condenado en Texas sin haber sido informado de sus derechos consulares (Lo, 2005).

Las diversas formas de cooperación construidas por los activistas en las últimas dos décadas no implicaron, sin embargo, un consenso acerca de las estrategias de litigio. En primer lugar, existe un disenso con relación al papel práctico y político atribuido a las instancias nacionales e internacionales. Por ejemplo, mientras que el Lawyers Commitee for Human Rigths y la American Civil Liberties Union tienden a agotar los remedios internos, antes de peticionar en arenas internacionales, el International Human Rigths Law Group provoca a las cortes internacionales para que ejerzan una presión interna en cuestiones pendientes en los tribunales estadounidenses (Tolley Jr., 1991). En segundo lugar, existen divergencias con relación al litigio para la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en el ordenamiento interno, ya sea como la principal causa de acción judicial (postura monista más radical), o como fuente de interpretación del derecho nacional (postura monista más moderada). La mayoría de los activistas tiende a adoptar la primera postura que defiende la primacía de las normas internacionales y el ajuste del derecho interno a sus preceptos (Lo, 2005). Aquí, el principal blanco de la movilización legal es la incorporación directa de los tratados internacionales por el derecho interno. Otros, sin embargo, han adoptado la segunda postura e invocan los tratados internacionales de forma defensiva, como una forma de proteger los derechos en juego. Argumentan que tomar el derecho internacional de esa forma es potencialmente más prometedor que vencer la resistencia de las cortes al derecho internacional. Esto se debe a la tendencia de la mayoría de los jueces de excluir el derecho

internacional, apoyados en las declaraciones del Senado de que los tratados no son autoejecutables, la insistencia para incorporar de forma directa normas internacionales de derechos humanos ha fracasado y abre un precedente que dificulta futuros litigios o simplemente refuerza la cultura y la práctica jurídica dualistas.

Las limitaciones formales y político-institucionales del litigio han sido mitigadas con el uso de los medios y de otras formas de transmitir información e ideas para exponer los niveles de violación y, al mismo tiempo, incorporar simpatizantes, colaboradores y aliados a la red del movimiento abolicionista en el ámbito nacional e internacional. En esa dirección, la movilización para la incorporación interna del derecho internacional se ha propagado; de la acción institucionalizada hacia la acción en el ámbito de la sociedad (Lo, 2005). La presentación de peticiones en la CIDH, combinada con acciones judiciales en las cortes internas, ha sido una estrategia para dirigir la atención internacional a las prácticas internas de pena capital, en un franco desafío a las autoridades gubernamentales.

4. Consideraciones finales

EE.UU., la mayor potencia del hemisferio, ofreció un importante apoyo político para la formación y el mantenimiento de la OEA, así como para la elaboración de mecanismos regionales de protección de los derechos humanos. No obstante, es refractario a la adhesión al SIDH, al no firmar tratados internacionales relacionados con el tema. El país es el principal financiador de la CIDH e incentiva la producción de informes de investigación sobre las violaciones a los derechos humanos en América Latina. Al mismo tiempo y de forma contradictoria, no acepta las recomendaciones y medidas emitidas por las autoridades regionales y es el Estado miembro que más utiliza mecanismos propios para no cumplir las decisiones de la CIDH (Wilson, 2002). En el caso de la pena de muerte, el país ha evitado ratificar los tratados que restringen su uso y, asimismo, descalifica las interpretaciones de los órganos internacionales que puedan producir alguna alteración en el procedimiento de aplicación de la pena capital.

Ese posicionamiento tiene, ciertamente, repercusiones negativas para el sistema de protección regional de los derechos humanos. Esto se puede observar en el debate reciente en las instancias de la OEA sobre la reforma de la CIDH. Las propuestas de algunos Estados latinoamericanos para limitar la competencia de la CIDH se fundamentan en la idea de que el sistema interamericano está manipulado por EE.UU., país que promueve la investigación de violaciones a los derechos humanos en otros Estados sin aceptar, sin embargo, las recomendaciones que se le dirigen.

En dos situaciones en las que EE.UU. usó la información y las denuncias ante la CIDH para justificar acciones armadas para restablecer la democracia en Panamá y Granada, existieron denuncias de violaciones a los derechos humanos que fueron admitidas por la CIDH y generaron recomendaciones de reparación a las víctimas y sus familias. De hecho, al ser interpelada, la CIDH ha sido extremadamente receptiva a las denuncias contra EE.UU., condenando las conductas violadoras y, además, dando una visibilidad pública a los casos por medio de informes y comunicados. En ese sentido, los movimientos de defensa de los derechos humanos han cuestionado los intereses de gobiernos de la región en la reforma de la CIDH, principalmente de aquellos que amenazan con limitar la actuación de algunas de sus relatorías, como la de libertad de expresión²⁶.

Desde el punto de vista de cuál ha sido el impacto interno del litigio que los activistas estadounidenses de derechos humanos han conducido ante la CIDH, queda claro que el patrón de actuación de las instituciones nacionales ha representado, de hecho, un obstáculo para la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos al derecho interno y a las políticas estatales. Sin embargo, a pesar de las limitaciones, la CIDH ha ofrecido oportunidades políticas externas para darle un impulso al activismo transnacional en torno a la abolición de la pena de muerte. El uso político de la CIDH puede significar para el activismo la posibilidad de acumular precedentes favorables para futuras movilizaciones en el Sistema Interamericano o en otros tribunales. Asimismo, puede permitir una evaluación anticipada del impacto público de los informes críticos emitidos y publicados por la CIDH, sea para presionar por una respuesta positiva a los pedidos de clemencia en el ámbito interno, o para fortalecer la red del movimiento de abolición de la pena de muerte en el ámbito transnacional.

Las estrategias de litigio han formado parte del repertorio de acción política más amplio adoptado por los activistas para producir resultados judiciales tangibles y, además, para generar efectos difusos, en el largo plazo, por medio de la exposición pública de las situaciones de violación ocurridas en territorio nacional. De esa forma, también en el caso estadounidense se puede observar el potencial "efecto bumerang" (Sikkink, 1999) del activismo en los tribunales regionales e internacionales. Aquí, sin embargo, tal efecto se ha concretado más que nada mediante el surgimiento de nuevas tensiones en la política (politics) nacional que por la aplicación efectiva del derecho internacional de los derechos humanos en las políticas públicas (policies), ya sea por medio de la acción del legislativo, de los agentes de gobierno o de las cortes.

Los resultados de la investigación empírica confirman un diagnóstico realista sobre la baja capacidad que tiene el régimen internacional de los derechos humanos para influir en el comportamiento del actor hegemónico en la región. Sin embargo, la perspectiva de la movilización colectiva nos permitió iluminar procesos políticos en los que el activismo para expandir y hacer efectivos los derechos humanos ha sido capaz de amplificar sus demandas en las instituciones regionales, lo que amplía potencialmente su capacidad de provocar cambios en la política del país.

NOTAS

1. El artículo presenta los resultados de una investigación realizada por el Grupo de Investigaciones sobre Derechos Humanos del Instituto Nacional de Estudios sobre los Estados Unidos (INEU-INCT, en su sigla en portugués). Forma parte de un proyecto más amplio de investigaciones y estudios: "Los Estados Unidos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", del área "El papel de los Estados Unidos en las Estructuras de Gobernanza Global". Se presentó una versión preliminar en el Seminario Hemisferio en Transformación, organizado por el INEU, CRIES y American University, realizado en noviembre de 2012 en San Pablo, Brasil, en el Memorial de América Latina.

PENSAMIENTO PROPIO 38

- 2. Participaron de la investigación Karen Sakalauska, Juliana Belangero y Gustavo Macedo y, como becarios de Iniciación Científica, Carolina Neves, Marília Assis, Rodrigo Assis Lima, Vinicius Ortegosa Barretto. Celly Cook y Jackeline Romio dieron una asesoría en la organización y producción de los datos cuantitativos. A todo el equipo nuestros agradecimientos.
- 3. El país firmó la Convención Americana en 1977, pero hasta el día de hoy no la ha ratificado. Por esta razón no se somete a la Corte Interamericana, ni toma como debidas las protecciones de derechos humanos contenidas en ella. Por otro lado, el Protocolo para abolir la pena de muerte no ha sido firmado.
- 4. Se puede acceder al sitio de la CIDH en las cuatro lenguas oficiales de la organización –portugués, francés, inglés y español. La investigación inicial identificó que los informes no están disponibles del mismo modo en las cuatro lenguas. Se identificó un número mayor de informes disponibles en inglés y español. Cf. IAHCR. Disponible en http://www.oas.org/en/iachr/. Consultado el 29 de junio de 2012.
- 5. Debido a reglas editoriales de la revista Pensamiento Propio, optamos por no presentar cuadros de frecuencias y cruzamientos. La base de datos de la investigación y las tablas estarán disponibles en el sitio de INCT-INEU en el segundo semestre de 2013.
- 6. Esas denuncias se refieren a situaciones de inmigración, especialmente de deportación de inmigrantes residentes permanentes, inmigrantes "indocumentados" y refugiados. Para marcar una posición contraria a la criminalización de la inmigración, la CIDH adoptó el término "inmigrantes indocumentados" para referirse a su condición irregular.
- 7. Los temas que originaron tan solo una denuncia en el período analizado fueron: aborto; déficit de representación política de la comunidad; desastre ambiental; omisión del Estado en caso de denuncias de secuestro de niños; represión policial a protestas públicas.
- 8. En el resto de los casos, la nacionalidad de las víctimas se divide entre países de Medio Oriente, de América Latina y el Caribe y de Europa. Las víctimas cuyas nacionalidades no constan en los informes suman un 16,1%. Los casos de inmigración involucraron principalmente a haitianos.

- 9. Cerca del 40% de las denuncias contó con más de un denunciante.
- Además de esas organizaciones, también participaron del primer ciclo de movilización legal grupos de interés público ligados a los derechos ambientales y de consumidores.
- 11. El Lawyers Commitee for Human Rights y el International Human Rights Law Group son representativos de los nuevos grupos de abogacía de derecho público, creados para representar a grupos e individuos en tribunales domésticos e internacionales. El Lawyers Commitee se tornó el primero y más importante grupo de interés de derecho público dedicado exclusivamente al litigio en derecho internacional de derechos humanos. Desde 1978, bajo la dirección ejecutiva de Michael Posner, graduado en derecho en Berkeley, la organización comenzó a representar a extranjeros en las cortes norteamericanas y a producir informaciones e instrucciones como amicus curiae en otros casos. El International Human Rigths Law Group, fundado en 1978 por el Procedural Aspects of International Law Institute, reunió especialistas en derecho, abogados de grandes estudios de abogacía y ex asesores jurídicos del Departamento de Estado y secretarios adjuntos para los derechos humanos.
- En 1983 fueron 46 cursos o seminarios ofrecidos por profesores de derecho internacional de las universidades de Berkeley, Virginia, Harvard, Columbia y Nueva York (Tooley Jr., 1991, p. 626).
- 13. La primera generación de graduados en los principales centros universitarios de Estados Unidos (Washington, San Francisco, Los Ángeles, Berkeley, Harvard, Columbia y Nueva York) difundió los nuevos programas curriculares en otras universidades como, por ejemplo, Minnesota y Cincinnati, y creó estudios de abogacía de interés público (Tolley Jr., 1991).
- 14. Tales como los profesores Paul Hoffman (University of Minnesota), Bert Lockwood (University of Cincinnati), John Quigley (Ohio State University), Richard J. Wilson (American University), Sandra Babcock (Northwestern University School of Law).
- 15. En los años 1980, la Fundación Ford, a través del programa "Justicia Social y Derechos Humanos", se convirtió en la principal agencia financiadora de entrenamiento promovido por las universidades, y de los proyectos de litigio de las organizaciones de derechos humanos.

- 16. Fueron denunciados aproximadamente 20 estados de la Unión Americana. Texas lidera como acusado en 16 casos.
- Con excepción de las medidas cautelares para hacer cesar las violaciones, las demás decisiones ocurren solamente después de la admisión del caso.
- 18. En los demás casos la medida no fue emitida o no fue posible identificar la existencia de la misma.
- 19. La investigación acerca de las manifestaciones del Congreso estadounidense sobre la CIDH, todavía en curso, viene mostrando que las violaciones de derechos políticos ocurridas fuera del territorio de EE.UU., principalmente en Cuba, Chile, Panamá y Nicaragua han sido el principal foco en el legislativo nacional. En esa instancia gubernamental, EE.UU. aparece predominantemente como denunciante y promotor de políticas de derechos humanos reiterando, por lo tanto, la imagen consolidada en la región. Desde esa posición, la mayoría de las manifestaciones de los congresistas está dirigida a fortalecer el papel de la CIDH para el monitoreo de los derechos humanos en los otros países.
- 20. De acuerdo con los datos de *Death Penalty Information Center*, hoy, 32 estados de Estados Unidos aplican la pena de muerte y 18 no. El último estado que abandono dicha práctica fue Maryland. El 2 de mayo de 2013, este estado abolió la pena de muerte; sin embargo, la revocación no fue retroactiva, lo que dejó a 5 personas en el corredor de la muerte. En los últimos 6 años, otros 5 estados abolieron la aplicación de dicha pena: Connecticut en 2012, Illinois en 2011, Nuevo México en 2009, Nueva Jersey en 2007 y Nueva York en 2007.
- 21. La Corte Internacional de Justicia fue precedida por la Corte Permanente de Justicia Internacional creada por el Pacto de la Sociedad de Naciones como antecesora de la ONU. La carta de las Naciones Unidas de 1945 prevé la existencia de la CIJ como un órgano judicial de solución de controversias en el cual solo pueden litigar los Estados que acepten expresamente su jurisdicción obligatoria. Estados Unidos aceptó dicha jurisdicción.
- 22. El gobierno estadounidense también se mostró contrario a la ejecución del mexicano. Por medio de un memorándum publicado el 28 de febrero de 2005, el presidente George W. Bush determinó que los tribunales estatales tenían que cumplir con las obligaciones emanadas del derecho internacional contempladas en la decisión de la CIJ.

- 23. De acuerdo con la posición dualista el derecho internacional y el derecho interno son dos ordenamientos distintos y totalmente independientes, cuyas normas no podrían entrar en conflicto. Así pues, el derecho internacional solo puede convertirse en derecho interno si se incorpora de acuerdo con las reglas de éste último. En la visión monista, existe solamente un orden jurídico conformado por la unión de las normas internacionales y las normas internas, y por esta razón no habría necesidad de incorporación formal de las primeras, ya que el derecho internacional se funde con el derecho interno. Hans Kelsen fue un importante teórico exponente de la posición monista.
- 24. En lo que respecta a la incorporación de tratados internacionales, no existe en Estados Unidos una regla específica para aquellos relacionados con los derechos humanos. La incorporación de los tratados internacionales en general se rige por dos disposiciones de la Constitución: 1) el artículo II que determina que es competencia del Presidente la celebración y firma de los tratados internacionales y que su ratificación depende de la aprobación de por lo menos dos tercios del Senado; 2) la sección 2 del artículo VI conocida como Supremacy Clause que prevé que "todos los tratados previamente celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos serán Ley suprema de la Nación; y los jueces de cada estado estarán obligados a acatarla, aun cuando hubiere alguna disposición en contrario en la Constitución o en las leyes de cualquier estado". Por lo tanto, en principio, los tratados internacionales firmados por el Presidente y ratificados por al menos dos tercios del Senado serán considerados "leyes supremas" del país, por encima, de acuerdo con la ley, hasta de las mismas constituciones estatales. Sin embargo, con la práctica del Senado de imponer en el momento de la ratificación cláusulas (RUDs-Reservs Understanding Declarations) sobre la efectiva aplicación de dichos tratados, la doctrina pasó a señalar la existencia de dos tipos de tratados: 1) autoejecutable o self-executing; 2) no autoejecutables o non-self-executing. Los primeros serían capaces de operar, en cuanto ley suprema del país, automáticamente en la esfera externa, sin necesidad de una legislación integradora o reglamentaria. Los segundos, a su vez, exigen leyes que los reglamenten y les confieran eficacia para entrar en vigor con el país y ser vinculatorio para los tribunales estadounidenses. El criterio creado también por la doctrina y la jurisprudencia, para saber cuándo un tratado sería autoejecutable o no, es el de la existencia o inexistencia de un contenido político (Shaw, 2010). Así, siempre que

- un tratado involucre cuestiones de indefinición o exposición política, el asunto debería ser dejado a cargo de los órganos legislativos de la nación y el tratado no podría entrar en vigor automáticamente.
- 25. Pearlstein (2011) menciona las decisiones en los casos Rasul versus Bush (2004), Hamdi versus Rumsfeld (2004), Hamdan versus Rumsfeld (2006), y Boumediene versus Bush (2008), como ejemplos en los que la Suprema Corte rechazó los argumentos del Ejecutivo, afirmando que la Corte había observado poco cualquier tradición doctrinaria de la "deferencia" interpretativa sobre el significado de las normas de los tratados (Pearlstein, 2011).
- 26. Las propuestas del proyecto de reforma criticadas por las organizaciones no gubernamentales son: a) destinar más recursos a la promoción de los derechos humanos y menos a la investigación de violaciones; b) achicar los plazos de investigación; c) eliminar el informe anual que hace referencia a países cuya situación de los derechos humanos merece una atención especial; d) limitar la emisión y extensión de medidas cautelares; e) eliminar el informe anual sobre libertad de expresión; f) impedir los pronunciamientos sobre violaciones inminentes pero que aún no se han concretado. InfoSur Hoy. ONGs rechazan la reforma de la CIDH. Disponible en: http://infosurhoy.com/cocoon/saii/xhtml/pt/newsbriefs/saii/newsbriefs/2012/06/05/newsbrief-05. Consultado el 6 de octubre de 2012.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Apodaca, C. (2006). *Understanding U.S. Human Rights Policy: A paradoxical Legacy*, New York, Routledge.
- Benvenisti, E. (2008). "Reclaiming Democracy: The Strategic uses of Foreign and International Law by National Courts", *The American Journal of International Law*, vol. 102, pp.241-275.
- Benvenisti, E. (1993). "Judicial Misgivings Regarding the Application of International Law: An Analysis of Attitudes of National Courts", European Journal of International Law, vol. 4, pp.159-183.

- Bilder, R. B. (1981). "Integrating International Human Rights Law into domestic law: US experience", *Houston Journal of International Law*, vol.4, pp.1-12.
- Chesney, R. M. (2007). "Disaggregating Deference: The Judicial Power and Executive Treaty Interpretations", *Iowa Law Review*, vol.1, pp. 1723-1782.
- Forsythe, D.P. (2000). *Human Rights in International Relations*, Cambridge, Carmbridge University Press.
- Franck, T. M. (1991). "Courts and Foreign Policy". Foreign Policy, núm. 83, pp. 66-87.
- Goldsmith, J. (2002). "Should International Human Rights Law trump US domestic law?" *Chicago Journal of International Law*, vol. 1, núm. 2, pp.327-340.
- Henkin, L. (1995). "US Ratification of human rights conventions: the ghost of Senator Bricker", *The American Journal of International Law*, vol. 89, núm. 2, pp.341-350.
- Keck, M. e Sikkink, K. (1998). *Activists beyond Borders*, Ithaca, Cornell University Press.
- King, K. L. e Meernik, J. (1999). "The Supreme Court and the Powers of the Executive: The Adjudication of Foreign Policy", *Political Research Quarterly*, vol. 52, pp. 801-824.
- Kunner, T. K. (2003). "Human Rights treaties in U.S. law: the status quo, its underlying bases, and pathway for change", *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol.13, pp. 419-475.
- Lo, Y. (2005). Human Rights Litigation Promoting International Law in U.S. Courts, LFB Scholarly.
- Mccann, M., (2010). Poder Judiciário e Mobilização do Direito: uma perspectiva dos 'usuários'. Revista EMARF, Cadernos Temáticos: Seminário Nacional sobre Justiça Constitucional, n.dez/2010, pp.175-196.
- Paust, J.J. (1999). "Customary International law and human rights treaties are law of United States". *Michigan Journal of International Law*, vol. 20, pp.301-336.
- Pearlstein, D. N. (2011). "After Deference: Formalizing the Judicial Power for Foreign Relations Law", *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 159, pp. 783 852.

- Rogoff, M. (1996). "Interpretation of International Agreements by Domestic Courts and the Politics of International Treaty Relations: Reflections on Some Recent Decisions of the United States Supreme Court", American University International Law Review, vol. 11, pp.559-685.
- Sikkink, K. (2004). *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*, Ithaca e Londres, Cornell University Press.
- Slaughter, A. M. (2005). "A Brave New Judicial World". En: Ignatieff, M. (ed.). American Exceptionalism and Human Rights, Princeton, Princeton University Press.
- Tauber, A. (2010). International Law in the Supreme Court of the United States: An Empirical Analysis, South Carolina, University of South Carolina.
- Tolley Jr., H. (1991). "Interest Group Litigation to Enforce Human Rights", *Political Science Quarterly*, vol. 105, núm. 4, pp.617-638.
- Vagts, D. (2004). "Treaty Interpretation and the New American Ways of Law Reading", *European Journal of International Law*, vol. 4, pp. 472-505.
- Wilson, R. (2002). "The United States' position on the death penalty in the Inter-American Human Rights System", *Santa Clara Law Review*, núm. 42, pp. 11-59.

Sitios consultados

- Inter American Human Rights Comission IAHCR. Disponible en: http://www.oas.org/en/iachr/
- InfoSur Hoy. ONGs rechazan la reforma de la CIDH. Disponible en: http://infosurhoy.com/cocoon/saii/xhtml/pt/newsbriefs/saii/newsbriefs/2012/06/05/newsbrief-05.

RESUMEN

Estados Unidos y los mecanismos regionales de protección de los derechos humanos: Denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA1(1971-2010)

El artículo presenta una investigación empírica sobre las acusaciones contra Estados Unidos de América ante la CIDH de la OEA. El análisis plantea la perspectiva de las instituciones y la movilización colectiva para resaltar la naturaleza, al mismo tiempo regulatoria y estratégica, dinámica y relacional, de los derechos humanos. El resultado muestra que el creciente activismo de los ciudadanos estadounidenses en las últimas dos décadas ha recibido el apoyo de la CIDH al momento de cuestionar abiertamente las políticas del país.

ABSTRACT

United States and Regional Human Rights Protection Mechanisms: Claims before the Inter-American Commission on Human Rights of the OAS (1971-2010)

The article presents of an empirical research on the accusations against the United States of America to the IACHR/OAS. The inquiry adopted the perspective of institutions and collective mobilization analysis for emphasize the character, regulatory and strategic at the same time, dynamic and relational, of human rights. The results showed that the increasing activism of American citizens in the last two decades has been supported by the IACHR, challenging openly the country's policies.

Summario

Os Estados Unidos e os mecanismos regionais de proteção dos direitos humanos: Denúncias perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA (1971-2010)

O artigo apresenta pesquisa empírica sobre as acusações contra os Estados Unidos na CIDH/OEA. A investigação adotou a perspectiva de análise das instituições e da mobilização coletiva para enfatizar o caráter ao mesmo tempo normativo e estratégico, dinâmico e relacional, dos direitos humanos. Os resultados mostraram que o crescente ativismo de cidadãos norte-americanos, nas duas últimas décadas, tem sido apoiado pela CIDH em franco desafio à política daquele país.



A Special Relationship Gone Normal? Argentina and the Inter-American Human Rights System, 1979-2013¹

Par Engstrom

Introduction

This article examines the relationship between Argentina and the Inter-American Human Rights System (IAHRS) as it has developed over time. Contemporary Argentina forming part of the regional human rights system is clearly different from what it was in the early 1980s. Although several structural factors continue to shape Argentine politics, the country has broken the cycle of alternation between military and civilian governments and the escalation of political violence that characterised Argentine political history for most of the twentieth century. Moreover, the politics of human rights that marked the opposition to Argentina's most recent military regime (1976-1983)

has subsequently shaped the character of democratization since the transition during the government of Raúl Alfonsín. From the expressive and symbolic form of human rights activism that emerged during the period of the military regime and in the immediate transitional period, Argentine human rights politics has over time become increasingly legalized, judicialized, and transnationalized.

These patterns of evolution of human rights politics in Argentina have also transformed the country's linkages with the IAHRS. Argentina has consistently been one of the OAS members states with the highest number of petitions submitted to the IACHR against it. The country has generated a comparatively significant number of cases because of a combination of factors, including the experiences of human rights abuses by the military regime, the work of traditional human rights organizations during the period of state repression, and their efforts to bring perpetrators to justice following the transition to democracy. However, the evolution of Argentine cases before the IAHRS is in many ways exceptional compared to those countries with similar experiences of human rights abuses in the region. The early cases following the democratic transition were predominantly related to human rights violations under the military regime and how the Alfonsín and Carlos Menem governments dealt with questions of transitional justice. These were followed by a number of emblematic cases relating to violations under the democratic regime that highlighted the structural nature of social violence, and the problematic character of democratization in Argentina. And over time, cases that involve issues of individual access to justice and due process have increasingly been submitted to the IAHRS. There is also a general development towards more individualized treatment of cases with regards to issues that often relate to areas in which the public interest as interpreted by Argentine state institutions collide with notions of individual rights.

Although the degree of its exceptional relationship with the IAHRS should not be over-stated, the case of Argentina offers important insights into the historical development of the regional human rights system as well as highlights potential future directions. Indeed, from fierce resistance to the IAHRS during the military regime of the 1970s to the supportive, embedded, and disaggregated interactions during much of the period since the country's democratic transition, the

relationship between the IAHRS and Argentine society has become bound up with broader processes of democratization. Today, Argentina is one of the most denounced countries in the IAHRS. This is not due to more human rights violations being committed in Argentina relative to other countries in the region. Instead, this could be explained by the fact that the IAHRS —in terms of its human rights norms and institutions— is widely seen as a natural human rights mechanism when domestic mechanisms fail. However, as evidenced in this article, the path towards the more complex and multi-layered connections that characterise the contemporary relationship between Argentina and the IAHRS has been neither smooth nor inevitable. Nor have the regional human rights institutions operating within the traditional inter-state structures of the international system themselves been immune to change from without following its engagement with Argentina.

It is precisely because of this inherent volatility, instability and contested nature of human rights politics and the ever-present risks of reversals of any advances made, that a longue durée perspective on the relationship between Argentina and the IAHRS is instructive. Indeed, one of the key points of this article is that the historical development of the relationship is crucial in order to understand the more recent positions of the Argentine government in the context of the IAHRS reform process that is the focus of this special issue. The Inter-American System has over time become an important actor in Argentine human rights politics, though its role and relative influence has evolved over time through a number of overlapping yet distinct stages following the 1979 visit by the IACHR and the subsequent discrediting of the military junta. The relationship strengthened as the Alfonsín government formally signed and ratified a number of international human rights instruments, and through the role of the IAHRS in seeking accountability for past human rights abuses in the early transitional period. It expanded as the IAHRS addressed authoritarian and rights-violating state practices in a formally democratic Argentina. And it deepened with the diversification of human rights activism since the mid-1990s. As a result of these developments, contemporary Argentina forming part of the regional human rights system is clearly different from the Argentina of the 1980s, in terms of official attitudes towards the system and as a result of domestic political developments in Argentina. These changes have combined to transform the character of the country's linkages with the system giving rise to the 'special relationship' that has developed over time. And yet, the increasing politicisation of human rights in Argentina in general in recent years combined with the Argentine government's ambivalent positions with regards to the IAHRS reform process illustrate the fragility of these institutional developments.

This article proceeds in two main parts. The first unpacks the ways in which Argentina's relationship has been shaped by domestic political changes, i.e. democratization. Three overlapping, yet distinct, human rights arenas, are examined: civil society mobilisation, constitutional and judicial politics, and state institutions. The second part reverses the analytical focus and highlights what the specific case of Argentina can tell us about the development of the IAHRS, and, in particular, emphasises the extent to which Argentina has found itself at the vanguard of human rights struggles within and around the IAHRS. Yet, as this article demonstrates, Argentina's relationship with the IAHRS has become increasingly strained in recent years, which demonstrates once more that human rights progress tends to be uneven and prone to reversals.

I. The IAHRS and Democratization in Argentina

The relationship between the IAHRS and Argentina is complex and continually evolving. Since the 1970s Argentina has been deeply engaged with the IAHRS and it continues to be an important user of the system. Today, Argentina is one of the most denounced countries in the IAHRS. This pattern of recourse to regional institutions across countries reveals interesting points of departure. If the use of the regional human rights regime were primarily driven by the scale and severity of human rights abuses, one would not expect to see Argentina as the country that consistently gives rise to some of the highest numbers of complaints among OAS member states. Instead, human rights politics in Argentina is intimately connected with the specific character of the country's on-going processes of political democratization. Argentina experienced an abrupt opening up to international scrutiny of its domestic human rights record in the early phase of its democratic transition after a period of intense hostility to international

human rights law and institutions. The democratization of political contestation in Argentina opened up the country to international human rights influences in ways observed in few, if any, other Latin American countries. The IAHRS, in particular, has become increasingly embedded in Argentine human rights politics, and in terms of its human rights standards and institutional interventions in domestic political affairs it is widely seen as a legitimate human rights mechanism when domestic mechanisms fail.

The role and relative impact of international human rights in processes of democratization in Argentina has varied over time. Human rights emerged as a new and powerful language of political opposition to the military regime in the 1970s that framed understandings of the individual and collective consequences of the political violence of that period. Human rights became a political issue in part because of the unprecedented nature of the political repression by the military regime, but also because of the emergence internationally of a new language of human rights available to oppositional actors. The particular constellation of political actors that successfully mobilised against the military regime, and the language and methods they used, were unprecedented, but would continue to shape Argentine political developments after the fall of the military regime. The discourse of human rights subsequently shaped the demands of accountability for past violations in the immediate transitional period; it underpinned the legitimacy of the new democratic regime as it sought to strengthen its position against repeated challenges to its authority by the military; and it motivated a range of measures aimed at state and legislative reforms. As the priorities of the government shifted with a new administration towards the end of the 1980s and in the beginning of the 1990s, human rights moved largely to the institutional sphere of the national judiciary. Following the economic crisis of 2001/2 matters of human rights —conceived as accountability for abuses under the military regime—received renewed attention under the Néstor Kirchner administration.

Hence, human rights have consistently been a topic of public debate in Argentina since the democratic transition in 1983, yet the translation into public policy of human rights has varied over time. Moreover, processes of democratization in Argentina have been exposed to significant, albeit uneven, transnational influences and human rights activism by civil society actors. As a result, the capacity of Argentine governments to control the human rights agenda has frequently been limited due to the complex interplay between the multiple actors that has characterized the development of human rights politics in Argentina.

1. The 1979 IACHR Visit and Transition to Democracy

The 1979 visit of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) to Argentina marks the beginning of the 'special relationship' that would develop over time between the IAHRS and Argentina.³ The IACHR visit for two weeks in September 1979 generated considerable domestic and international attention as it put the spotlight on the human rights record of the military regime.⁴ The eventual IACHR report on the human rights situation in Argentina was not acted upon, however, when presented to the OAS General Assembly in April 1980.⁵ Yet, while a new US administration under Reagan and the internal politics of the OAS may have prevented the condemnation of Argentina by its member-states, for the IACHR itself the Argentine country visit represents a defining moment in the development of its identity as an independent and operational human rights institution.⁶

In terms of its impact on the human rights situation in Argentina, after the IACHR's visit, the number of disappearances appeared to decrease. But the exact cause of the military regime's apparent cessation of the use of disappearances following the visit remains disputed. For Kathryn Sikkink the marked improvement in the human rights situation in Argentina was due to international pressures and the result of a change in the political climate following the IACHR visit. There is evidence to suggest however, that the military's declared 'war against subversion' was already near completion such that by the time of the IACHR visit no further disappearances were deemed necessary. Indeed, in September 1979 the military government had claimed that it had won the war against the 'subversives'. On this account, if the IACHR visit had any immediate effect at all it was to strengthen the position of the junta's 'hardliners' in the short term at least as they were proven right that the visit would backfire and generate bad publicity for the regime.

Nonetheless, the 1979 IACHR visit constituted a turning point in the opposition to the military regime. Although Argentina at the time of the IACHR visit was not a signatory to any of the OAS human rights instruments and, moreover, the report and recommendations of the IACHR were strictly speaking 'unenforceable', the IACHR visit had a discernible normative impact in that it framed the political situation in Argentina in human rights terms and provided local actors with a powerful vocabulary in their political opposition against the military regime. In particular, the IACHR visit generated information about the nature and the scale of the military repression, and the report awoke many to a situation they had chosen to ignore.

Ultimately, a combination of external and internal pressures led to the collapse of the military regime in 1983. The military defeat to the UK in the Malvinas/Falklands war in 1982 severely undermined the military's position. The military government and its civilian allies were weakened by strikes prompted by the mishandling of the economy and denunciations of acts of corruption. Military and economic incompetence are clearly important factors in explaining the military's downfall, but the shift away from the general acquiescence among many sectors of the Argentine population over the alleged necessity for repressive policies to deal with 'subversion' is also important in explaining the gradual erosion of the military's standing and support.

In particular, the IACHR's 1979 visit firmly grounded in Argentina the idea of the institution as a distinct international resource for domestic human rights activism; it made the IACHR known to Argentinians more generally and enabled the wider dissemination of knowledge about the system; and it solidified in the country the perception of the IACHR as a body that would 'tell the truth'.¹⁰

The visit laid the foundations for future interactions between Argentine human rights organizations, several generations of human rights lawyers and legal professionals, and future government officials on the one hand and the regional human rights system on the other. It is to the character of these interactions that has shaped the relationship between Argentina and the IAHRS that we now turn.

2. Civil Society Mobilisation

In the first instance, the consolidation of the IAHRS and codification of an increasingly wide-ranging and ambitious set of rights provide important opportunities for Argentine human rights activists to pursue transnational advocacy strategies. The IAHRS provides opportunities for coalitions and alliances between on the one hand international and regional organizations with knowledge of the system and local organizations with detailed knowledge of local issues on the other. In these ways the availability of the IAHRS for human rights groups in Argentina has the potential to alter domestic political dynamics by strengthening the domestic position of the groups that engage with the system. In particular, engagement with the IAHRS enables human rights groups to highlight their specific demands and provide them with a privileged channel of access to state institutions.

In terms of concrete impact moreover, the IAHRS does not only monitor the Argentine state's human rights behaviour, but it also forms part of negotiation strategies of civil society organizations with the state. The extensive experience of Argentine groups in using the IAHRS means that in general Argentine litigants are today among the best prepared in terms of having acquired an understanding of how the system actually works in practice. Over time significant social learning among Argentine human rights groups in terms of engagement with the IAHRS have been accumulated. This also means that among Argentine civil society organisations there is a generalized and widespread set of attitudes that, if justice, however conceived, is not secured domestically, the IAHRS constitutes a realistic and legitimate option to pursue.

For many Argentine human rights groups the state has become the central focus of social movement activity and the primary referent for seeking change, opening public spaces of deliberation, and improving the 'quality' of democracy. Human rights groups using the IAHRS are increasingly linking their demands to maintaining and improving the capacity of state institutions to address human rights problems and formulate and implement appropriate public policies. Indeed, given the structure of the IAHRS and its institutionalized procedures of gaining access, the state needs to be engaged at some level. This is also a consequence of the changing character of the Inter-American

system, which has gone from being primarily concerned with 'naming and shaming' repressive military regimes in the region, to engaging democratic regimes through a (quasi)judicial process that assumes at least partially responsive state institutions.

However, there is significant variation among civil society organizations in their use of the system, generally across the Americas, as well as in the case of Argentina. The capacity of actors to mobilize the law is highly unequal, ¹¹ and transnational activism varies across time as well as between different actors. The resource-intensive process of accessing the IAHRS has led to clear differentiation in the human rights movement with some human rights organizations, operating on the 'inside', working with institutions and making use of 'invited spaces', and those groups on the 'outside'. The differentiated engagement with the IAHRS by Argentine human rights organizations reflects varied capacities in terms of organizational structures, legal and technical expertise, and international connections. ¹²

Crucially however, despite the clear differences among Argentine human rights groups in terms of their use of the IAHRS, there is a widespread sense that the IAHRS, although frequently problematic in practice, is fundamentally legitimate. The IAHRS serves as a resource for Argentine human rights groups; it shapes the discourses and practices of domestic groups; and it impacts on the relationship between NGOs and the state. Indeed, patterns of human rights mobilization in Argentina have changed significantly over time and reflect broader political trends and on-going processes of democratization in the country. In particular, the IAHRS has impacted on human rights mobilization in Argentina by reinforcing the three interrelated trends of professionalization of human rights groups; of legalization of human rights demands; and of internationalization of human rights activism. These developments shape, in turn, the capacity of actors to mobilize the IAHRS and the likelihood of their success in achieving their objectives through participating in the procedures set up by the IAHRS. Argentine human rights organizations have developed differential links with the IAHRS partly as a consequence of domestic changes but also partly in response to the development of regional mechanisms of rights protection. The IAHRS privileges certain civil society actors with resources, expertise, and international connections, while other groups

3. Constitutional Embedding and Judicial Politics

An additional way in which the relationship between Argentina and the IAHRS has developed is the incorporation of the regional human rights system into Argentina's domestic legal system and how these legal processes of internalization have affected political actors, particularly the Argentine judiciary. There are three overlapping and mutually reinforcing dimensions to these legal and judicial dynamics of the relationship and how it has consolidated over time.

First, the process by which human rights norms become constitutional rights is a key step towards the domestic incorporation of international human rights law and towards making them politically and legally salient at the local level. At the most fundamental level therefore, a country's relationship with the IAHRS depends in large part on the value conferred upon them by domestic legislation. In the case of Argentina, the 1994 constitutional reform has 'constitutionalized' international human rights law, and the IAHRS. The constitutional reforms incorporated international treaties on human rights into the Argentine Constitution and gave some human rights treaties constitutional status and others legal superiority over national laws. The debate regarding the legal status of international human rights law was essentially settled with the constitutional reforms, and an outright and explicit sovereigntist judicial position vis-à-vis international human rights law has become untenable. In particular, the constitutional reforms enabled an increasing interaction between the development of regional human rights jurisprudence and national-level constitutional developments in Argentina.¹³

The second dimension of the ways in which judicial dynamics affect the relationship between Argentina and the IAHRS is related to the country's judicial politics and culture, broadly understood. There is clearly significant variation not just in the effective enforcement of human rights within Argentina's domestic judicial system but also in the willingness of Argentine judges to engage in the transnational legal culture of human rights and to take advantage of the potential legal and argumentative resources provided by the IAHRS. Although the IAHRS provides important opportunities for transnational judicial dialogues, these continue to be shaped by the local political context in which they are inextricably embedded. Many international human rights treaties ratified by Argentina have direct domestic effects, but crucial mediating factors such as judicial independence, judicial attitudes toward international human rights law, and the authority of judges and respect for the rule of law more generally deeply affect the domestic impact of the IAHRS; particularly within provincial judicial systems. The sources of this variation can be understood in terms of the degree of judicial independence in the first instance, but also in terms of the character of national legal traditions, patterns of legal education, and links with the transnational legal community in and around the regional human rights system. That is, transnational judicial processes are fundamentally shaped by the local political context in which they are inextricably embedded.

Third, the formal embedding of IAHRS norms in domestic law provides crucial opportunities for individuals and groups to claim, define, and struggle over human rights. Although far from sufficient to guarantee rights, the availability of litigation before domestic courts drawing from international human rights norms incorporated in domestic law is a key legitimating factor for civil society actors in their efforts of political and legal mobilization. Moreover, the recourse to the regional human rights system formally requires the prior exhaustion of domestic remedies; a condition that has become particularly salient with the return of democracy and state institutions that are at least partially responsive to human rights claims. In particular, domestic courts have become key arenas for Argentine human rights politics as litigants are seeking to enforce Argentina's international human rights commitments. Litigation over rights contained in international human rights instruments increases the opportunity for domestic judges to engage in transjudicial dialogues as cases with international legal components provide opportunities for judges to import international norms into domestic jurisprudence. But, again, whether litigation is an effective human rights strategy depends on how receptive judges are to this form of legal activism, and in turn their engagement with Yet, one of the most important conditions for litigation to be a potentially useful strategy to enforce rights against the state is judicial openness. Anticipating futility, individuals or groups may decide to avoid courts altogether. The historic role of courts in Argentina would indicate such futility to Argentine litigants. However, contemporary patterns of the judicialization of human rights in Argentina suggest a more complex picture. There has been a marked change in the nature and character of judicial involvement in political matters since the 1980s and ever greater recourse to courts. 14 These trends add to the pressures on the Argentine judiciary to take a more active role in the formulation and implementation of public policy. In short, judicial processes are deeply embedded in the political context of democratization in Argentina. This puts the spotlight on state institutions and the ways in which the Argentine state responds to and engages with political and judicial demands for human rights reforms, including the IAHRS.

4. The Disaggregated State

The relationship between the Argentine state and the regional human rights system has shifted fundamentally over time. From the perspective of the IAHRS the Argentine state has gone from being a serial abuser of human rights to being their main guarantor. Conversely, from actively resisting the IAHRS the Argentine state has since the return

to democracy adopted a general state policy of cooperation with the IAHRS. In terms of state responses to the IAHRS, despite differences between the various governments that have ruled Argentina since the return to democracy, commitment to international human rights has consistently been viewed positively by governing elites. The Alfonsín government, confronted with the challenges of establishing democracy at home, used a principled foreign policy to develop support for democracy and human rights abroad. ¹⁵ Alfonsín sought to draw on international norms to lock-in domestic policies, to internationally anchor domestic political struggles, and to ensure international pressure in case of threats to the democratic regime. As a concrete expression of this policy outlook, shortly after his election, Alfonsín ratified the American Convention on Human Rights, recognized the jurisdiction of the Inter-American Court, and signed a number of other international human rights instruments.

The Menem administrations of the 1990s on the other hand were predominantly concerned with economic reforms, and the primary concern for foreign policy was the improvement in Argentina's relations with the US; a radical departure from traditional Peronist foreign policy. In the first instance the alignment with the US was grounded in the interest of securing US support in Argentina's negotiations with international creditors. But it also reflected Menem's ambition for Argentina to re-insert itself into the international system. This policy was seen in efforts to rebalance the relationship with the US, but also in the normalization of diplomatic relations with the UK; strengthening of ties with the EU; contributions to UN peacekeeping missions; deepening regional integration in the Southern Cone; and the withdrawal from the Non-Aligned Movement. Hence, the strategy of professing adherence to international norms and institutions to signal membership of the club of 'developed states' and to attempt to 'lock-in' domestic policy preferences displayed remarkable continuity with the Alfonsín administration, despite otherwise starkly dissimilar political ideologies, intellectual traditions, and policy priorities.¹⁶

Following the economic crisis of 2001/2 the government of Néstor Kirchner gave the question of domestic accountability for past human rights abuses a prominent position on his government agenda. In part the prioritisation of domestic human rights accountability under

There has been, in other words, a noteworthy continuity across different Argentine governments in the discursive commitment to human rights, and it has prevailed throughout various economic, social and political crises. As a result, the relationship with the IAHRS in particular has become one of the few areas of genuine and consistent state policies in Argentina. There has never been an open attack on the system (as in the cases of Peru and Venezuela for example), nor a manifest indifference (as in the case of the US). Despite significant and often dramatic shifts in other policy areas, this policy of cooperation with the IAHRS has been remarkably consistent over time and across different governments. As a result, through repeated interactions with the IAHRS and human rights organizations, a human rights bureaucracy has consolidated within state institutions in Argentina. The engagement with the IAHRS is becoming increasingly diffused throughout the Argentine state apparatus, as seen, for example, in the involvement of the Ministerio Público in cases before the IAHRS in recent years. In the process human rights norms have become embedded in formal state institutions and the informal politics surrounding them.

The institutional management of IAHRS cases by different state entities has opened up space for dialogue and cooperation between different state institutions, and the increasing interaction with the IAHRS has strengthened the relative status of sections of the bureaucracy dealing with human rights. The Argentine state no longer interacts with the system solely through the human rights section of the Ministry of Foreign Affairs (Cancillería). Several distinct institutional channels shape the relationship with the IAHRS, including the Ministry of Justice, the Ministerio Público, and provincial authorities. These processes have also led to a discernible degree of socialization of state officials responsible for the formulation and implementation

of human rights policies. This means that when Argentine cases are taken up by the IAHRS, instead of "defending the indefensible", Argentine officials have tended to seek to engage in a dialogue with petitioners in order to reach friendly settlement agreements and to avoid litigation. These policies have remained reasonably consistent despite increased interaction between Argentina and the IAHRS over the course of nearly three decades and a steadily increasing number of cases against the Argentine state before the system.

And yet, despite a significant degree of political cooperation with the IAHRS since the democratic transition in Argentina the capacity of state institutions to ensure the implementation of human rights reforms is limited. It is therefore important to consider the variable ways in which Argentine state institutions respond to transnational pressures and demands channelled through the IAHRS and how these responses in turn shape the relationship between Argentina and the IAHRS. State institutions often represent the 'black box' of political analysis through which societal interests are translated into policies and policy outcomes. Unpacking the various ways in which the Argentine state responds to the IAHRS demonstrates however, the importance of moving beyond the unitary state to consider how various state institutions interact with and shape the relationship with the IAHRS.

A significant dose of realism is required nonetheless. Despite significant advances in the relationship with the IAHRS, many challenges facing substantive human rights reforms in Argentina remain. Even in cases where political will exists to comply with the judgements and recommendations of the IAHRS, state institutions do not always have the capacity —whether managerial, administrative, technical, or human—to ensure effective implementation of human rights reforms.¹⁷ Nonetheless, from fierce resistance to the IAHRS during the military regime of the 1970s, the interactions between the IAHRS and Argentina have become broadly supportive, embedded, and disaggregated. Moreover, state compliance with the judgements and recommendations of the IAHRS increasingly involves not merely the adoption of remedies in individual cases but also more wide-ranging human rights reforms. Hence, a significant feature of the changes in the relationship between Argentina and the IAHRS has been the increasing use of individual cases to gain momentum behind legislative and policy reforms. Indeed, most domestic human rights reforms in Argentina can be traced back to the development of international human rights, particularly under the auspices of the IAHRS.

These processes have in large part been driven by efforts of human rights organizations to push specific human rights issues on to the agenda and to promote government policy changes and institutional initiatives. But, successful human rights activism in Argentina depends on locating supporters within the state bureaucracy and sustaining these relationships throughout the process of human rights reform. Yet, significant challenges related, particularly, to the administrative capacity of state institutions to implement and enforce human rights reforms remain. The fact that successive Argentine governments since the return to democracy have demonstrated a significant political commitment towards the IAHRS, does not necessarily translate into effective implementation of the IAHRS' decisions and recommendations.

II. Argentina and the IAHRS: A Special Relationship?

The first part of this article outlined an account of how and why the relationship between Argentina and the IAHRS has developed the way it has. Underpinning this analysis is an implicit comparative dimension that maintains that Argentina's relationship with the IAHRS has been particularly dense and mutually reinforcing. It is precisely as a result of these comparatively deep and varied interactions that a 'special relationship' between Argentina and the IAHRS can be identified. It is important to note, however, that we can derive a more general understanding of the political dynamics of the IAHRS and how the regional system matters from the specific case of Argentina. This section reverses the analytical focus, therefore, to briefly outline what Argentina can tell us about the development of the IAHRS, and the extent to which Argentina has found itself at the vanguard of human rights struggles within and around the IAHRS. Three key features need highlighting: (i) the transnational dynamics of regional human rights politics; (ii) the changing character of the IAHRS; and (iii) the constant risks of reversal of any human rights progress, as demonstrated in the increasingly 'normalised' relations between the Argentine government and the IAHRS in recent years.

1. Transnational Human Rights

The analysis of Argentina and the IAHRS demonstrates that the specific transnational linkages that exist between domestic actors and institutions and the IAHRS have given rise to a transnational political space in the area of human rights. In the first instance, the development of Argentina's engagement with the IAHRS over time, and the extent of the normative embedding of the IAHRS in the country's constitutional order —in terms of ratification and the constitutional status of the IAHRS' human rights treaties— indicate the degree of the transnational connections with the IAHRS. However, the political salience of the IAHRS does not only lie in the depth and breadth of its legal instruments and mechanisms, but most significantly in the process of internalization that link regional human rights to domestic political institutions and actors. The 'menu of alternatives' available to actors is amplified to the extent that they are plugged into transnational networks and active participants in transnational and regional dialogues on matters of human rights. In particular, three interlinked arenas of transnational human rights that shape the relationship with the IAHRS can be identified: civil society mobilization, domestic courts and judiciaries, and state bureaucracies.

First, with regards to civil society mobilization, the IAHRS influences the strategies and agendas of human rights advocates. Human rights activists are faced with a strategic dilemma in the form of the gap that exists between the formal presence of human rights as embodied in international human rights instruments ratified by regional states and enshrined in the domestic legal system on the one hand, and the lived experiences of citizens, on the other, for many of whom these formal rights have little substantive meaning. Civil society mobilization as a force of 'compliance' with the IAHRS involves both a willingness to formulate a set of demands asserted in terms of the norms developed by the IAHRS and a willingness and capacity to organize to press for them.

The Argentine case suggests that those human rights groups that have adopted more professionalized organizational structures; that focus primarily on legal advocacy strategies; and that are plugged into regional support networks such as those offered by CEJIL or Human Rights Watch, will be more adept at benefiting from the resources and

Second, the recourse to the IAHRS formally requires the prior exhaustion of domestic judicial remedies; a requirement that is particularly salient in relation to abusive, but formally democratic, societies and state institutions that are at least partially responsive to human rights claims. As a consequence, domestic judiciaries have emerged as important political actors within the Inter-American system. The extent of the judiciary's engagement with the IAHRS and whether regional human rights norms and jurisprudence affect the reasoning and judicial decisions of courts have therefore become an increasingly significant dimension of how the IAHRS matters. The contrast between Argentine and Brazilian judicial attitudes towards IAHRS jurisprudence, for example, is an important factor in explaining the relative influence of the IAHRS in these respective countries. Clearly political factors still shape the judiciaries' use of international human rights law, as the Kirchner government's pressures on the judiciary to overturn the 'impunity laws' demonstrate in the case of Argentina.

Moreover, beyond questions related to the political dependence of judges, Latin American judiciaries have traditionally not been the most progressive of social institutions. Hence, the broader effects of Latin American judiciaries' engagement with international human rights law, and particularly with the IAHRS, depend on litigants bringing human rights cases to the courts. The effective translation of IAHRS norms and constitutional human rights protections into practice, and more broadly, the use of law and courts for social change, requires the activities of lawyers and legal practitioners. This highlights the importance of

domestic activists bringing human rights cases before domestic courts and arguing their cases on the basis of IAHRS norms. Human rights litigation before domestic courts therefore has become an important mechanism for human rights activists in their efforts of activating the IAHRS at the domestic level and in applying regional human rights standards in litigation of concrete cases before domestic courts.

Third, the role of state institutions and state officials in responding to the judgements and recommendations of the IAHRS underlines the importance of institutional mechanisms for effective implementation. The case of Argentina highlights that the impact of the IAHRS on domestic public policy formulation and implementation is to a large extent a function of its embedment in state institutions, and whether the state has effectively organized its institutions in ways that provide effective remedies for human rights violations. Argentina also underlines the potential of socialization of state officials as a consequence of their engagement with the IAHRS. The interaction between the IAHRS and sectors of the Argentine state bureaucracy has given rise to processes of socialization on the part of state officials involved. Whatever their original views, engaging with the IAHRS, petitioners and domestic human rights groups, having to justify policy within the terms of the dominant discourse of the system, may foster such socialization within state bureaucracies. Yet, in light of the administrative frailties of many Latin American states, one of the key challenges lies in establishing administrative procedures and institutional mechanisms that ensure the implementation of IACHR recommendations, the sentences of the Inter-American Court, and that would not rely on the discretionary support of the executive on a case to case basis. Indeed, the IAHRS increasingly stresses the need to develop institutional mechanisms and to generate discussion of policy reforms beyond individual cases. The IAHRS has also developed increasingly intrusive human rights norms that promote standards for the organization of state institutions. In particular, the IAHRS provides a political space for discussion and negotiation between the key actors involved in human rights reforms (including different parts of the state); it provides an authoritative set of norms and standards to regulate the specific issue-area subject to the reforms; and it adds an additional layer of political pressure, momentum and urgency to the resolution of human rights problems.

2. The Changing Character of the IAHRS

The case of Argentina also raises broader issues concerning the development of the IAHRS, particularly as they relate to analytical debates about the conceptual understandings of the impact of international human rights law and institutions. Three points in particular need highlighting.

First, the IAHRS is no longer primarily concerned with "naming and shaming" of repressive military regimes. It seeks rather to engage democratic regimes through a (quasi)judicial process that assumes at least partially responsive state institutions. This broader trend in the logic of state compliance with the IAHRS highlights the shifting incentives facing states in cooperating with the regional human rights regime. It also underlines, moreover, the importance for human rights scholarship to move beyond the unitary state to consider how various state institutions and officials interact with the IAHRS to shape human rights compliance. Sustained human rights activism has indeed strengthened processes of socialization in many Latin American states, but ruleconsistent behaviour as predicted by earlier human rights scholarship remains patchy at best. 19 An analytical focus on the disaggregated state would allow a better understanding of many contemporary human rights violations in Latin America, and elsewhere, that are occurring in the context of weak and fragile states where state responsibility for violations is difficult to establish and often even absent. In the practice of the IAHRS and for many human rights activists in the region, states in Latin America have gone from being abusers of human rights to being their main guarantor.

Second, the internalization of IAHRS mechanisms and norms in domestic political and legal systems has significantly altered the character of state compliance. Engagement, or non-engagement, with the IAHRS has traditionally been dominated by the political branches of government and largely controlled by the Executive and the Ministry of Foreign Affairs in particular. Although these state entities remain crucial, a broader range of state institutions and actors are now involved. Domestic court systems in particular have come to play more prominent roles as arenas of human rights politics, leading to increasingly judicialized processes of compliance. Moreover, domestic actors tend not to remain passive recipients of international human rights

norms and there are important feedback mechanisms as these actors influence the development of international norms and institutions.

Third, the IAHRS has become increasingly inserted into domestic policy and legislative debates on specific human rights issues across the region. This signals a gradual move away from a dominant focus on contentious litigation of individual cases to attempts to settle cases through, for example, friendly settlement procedures. This "change of paradigm" in human rights activism reflects the increasing use of individual cases to promote broader government policy changes and institutional changes. But it also reflects an increasing emphasis on enabling, as opposed to constraining, state action for the protection and promotion of human rights. Yet, much scholarship continues to adopt understandings of human rights that focus exclusively on imposing constraints on state behaviour. This is certainly the case with Beth Simmons' landmark study of international human rights law, which despite its methodological sophistication considers international legal norms mainly to the extent that they impose constraints on state behaviour.²⁰ The case of Argentina shows, however, that focusing exclusively on the law as a constraint misses the important constructive role that international human rights law has in legitimating political behaviour and in enabling state reforms. In order to better understand, therefore, the ways in which international legal norms impact on states and societies richer understandings of the role of law in shaping political behaviour are required.²¹

3. Fragility of Progress and Risks of Reversals

Argentina has been in the vanguard of the development of the IAHRS, in part because of the ways in which Argentine human rights politics have affected the development of the IAHRS, and in part because leading Argentine lawyers have regularly occupied prominent positions within the IAHRS. Moreover, since the mid-1980s the Argentine state's generally consistent policy of cooperation with the IAHRS has generated a broad sense of progress in the relationship with the regional human rights system. And yet, human rights politics is prone to reversals. In recent years, this has been demonstrated in the politicisation of human rights in Argentina on the one hand, and the abandonment of the IAHRS in favour of short-term foreign policy interests by the

On the domestic front, contemporary Argentine politics has become centred on heated debates around the character of *Kirchnerismo*, with significant implications for the Cristina Fernández de Kirchner government's human rights policies. Since the election of Néstor Kirchner in 2003, the question of accountability for past human rights abuses has been given a prominent position on the government agenda. Together with the significant weakening of the military as a political actor, the support of successive Kirchner governments has been crucial in precipitating the most recent shift in Argentina's pathway to accountability for past human rights abuses.²² Since the reopening of the trials for violations committed during the military regime, significant prosecutorial momentum has developed.²³

And yet, there are noteworthy limitations on Argentina's most recent approach to its past, with important effects on contemporary human rights struggles, political accountability, and the relationship with the IAHRS. In the first instance, the politics of human rights in Argentina has tended to revolve around more narrow concerns about accountability for historically defined past abuses, rather than around broader accountability in Argentina's inevitably —though not uniquely—flawed democracy. The intimate association in the minds of significant sectors of the population between human rights and abuses by the military regime, has limited the advocacy agenda to abuses of the past, whilst for many sectors of society, the widespread abuses of the present constitute a more pressing concern. The association of the vocabulary of human rights with military abuses of the past has often made it difficult to mobilise the human rights discourse around pressing contemporary challenges. The pursuit of accountability for past human rights violations in Argentina continues to co-exist with very persistent impunity for a wide range of human rights violations; from rampant police violence to enduring discrimination against indigenous communities. There are, in other words, considerable accountability deficits in Argentina that are quite unrelated to the extent to which accountability for past human rights crimes are achieved.

For some time it has been pointed out that the focus of successive Kirchner governments on the crimes of the past has allowed them to avoid dealing with current human rights problems. Yet, there is now a real risk that the politicisation of human rights discourse and practice in Argentina is reaching a tipping point. Numerous indicia point in this direction. First, the strong political association between the Madres and Kirchnerismo may have been mutually beneficial —in addition to its instrumental role in advancing the current human rights trials. But the moral leadership of Madres has become shrouded in doubt as a consequence of the controversies surrounding the Schoklender corruption case. Similarly, the recent appointment of Army Chief César Milani by the government has triggered an intense polemic over the General's alleged involvement in human rights violations as a young officer during the military regime; a controversy that has engulfed CELS. 24 The Cristina Fernández government is also facing increasingly vocal accusations of corruption, and political opponents have gained some leverage in their attempts to portray the trials as a partisan attempt at 'victors' justice'. Indeed, supporters of the military regime have sought to appropriate the language of 'accountability', with the government as their target, to oppose the trials, and perpetrators have sought to portray themselves as 'victims' of government persecution.

This politicisation of human rights may have been inevitable. Any meaningful struggle for human rights is deeply politicised, and where consequential, likely to provoke opposition. Indeed, thirty years have passed since Argentina returned to democratic rule, and a consensus on transitional justice, and the role of human rights in Argentine democracy more broadly, remains elusive. A 'contentious coexistence' of opposing, and competing, views about the past may indeed be what can be reasonably wished for.²⁵ Moreover, selective government support for human rights is problematic, though often predictable. After all, addressing the past of previous political rulers at the expense of the present and the future tends to be politically expedient for an incumbent government. Yet, the increasingly intense politicisation, and instrumentalisation, of human rights domestically has also impacted on Argentina's relationship with the IAHRS. Successive Argentine governments have acknowledged special international obligations that limit the scope of political discretion and the autonomy of domestic laws in human rights matters. The government recognition of such In recent years however, the Cristina Fernández government has appeared to signal a reversal by failing to support the Inter-American Commission on Human Rights against retrograde attempts to restructure the regional human rights body.²⁷ The Argentine government's diplomatic support for the IAHRS started to deteriorate after the resignation of the Foreign Minister, and former IACHR Executive Secretary (1996-2001), Jorge Taiana in June 2010. Taiana's replacement, Héctor Timerman induced a further regional alignment of Argentina with the ALBA countries. These more general shifts within Argentine government's foreign policy-making coincided with an acceleration of the slow, yet continuous, decline of the Organisation of American States (OAS) on the regional scene. The OAS has become increasingly marginalised from addressing the many challenges of human rights, insecurity, inequality, democratic rule, and economic development in the broader region. Clearly, the centre of gravity of the regional institutional landscape has shifted away from the OAS towards competing regional arrangements, such as UNASUR (Union of South American Nations), and ALBA. Many Latin American countries, including Argentina, also increasingly look beyond the region for diplomatic and economic cooperation (with China, India, and Iran, for example).

It is in this regional context of institutional flux that the Argentine government appears to have sacrificed support for the IAHRS in favour of other regional priorities. In particular, the ambition of both Néstor Kirchner and Cristina Fernández to consolidate relations with the South American sub-region has led to a general recalibration of foreign policy priorities. This was seen in efforts to broaden Mercosur (to include Venezuela) as well as deepen it (beyond purely economic relations and towards political cooperation, including on human rights matters). The increasing focus on South America as a privileged arena for Argentine foreign policy was also reflected in the creation of UNASUR, with Néstor Kirchner briefly serving as the first Secretary-General. Throughout the IAHRS reform process Argentina appeared more concerned with strengthening South American ties and its bilateral relationships with Venezuela and Ecuador than with supporting

the IACHR.²⁸ In addition, the Cristina Fernández government may also have judged that its interests lie with Ecuador and Venezuela in their criticisms of the IACHR, particularly in relation to the Special Rapporteurship on Freedom of Expression. These criticisms resonate with the Argentine government's domestic efforts to push through a controversial media law reform and in its on-going struggles with the media group Clarín. The Argentine government even proposed to support the move of the IACHR from Washington D.C. to Buenos Aires in response to calls to weaken the perceived U.S. dominance of the Commission.²⁹ The proposal was dropped, however, following a meeting between Cristina Fernández and Rafael Correa in Ecuador, after which the former stated its continued support for a move of the IACHR, but not to Buenos Aires. Similarly, in its relations with Brazil the Argentine government has appeared equally willing to down-prioritise its traditional diplomatic support for the IAHRS, as seen in the aftermath of the IACHR's interim measures in April 2011 requesting Brazil to halt the construction of the Belo Monte dam. The response by the Dilma Rousseff government to the IACHR was very swift when it decided to suspend its annual contribution to the human rights body. At the time, it also withdrew the former Human Rights minister, Paulo Vannuchi's candidacy to become member of the Inter-American Commission. It appears that following a personal request for assistance from the Brazilian president, Cristina Fernández agreed to support the Brazilian position vis-à-vis the IACHR.

The relationship between Argentina and the IAHRS, in recent years, appears, in other words, less and less 'special'. That is, the main point here is precisely that the Argentine government in recent years has 'normalised' its relationship with the IAHRS. This can be seen in a series of moves to balance its foreign policy priorities and in the process downgrade its support for the IAHRS when it has come into conflict with other policy objectives. The problem, for the IAHRS, and for Argentine society as well, is that this policy reorientation has coincided with the IAHRS reform process. Clearly, the IAHRS is at a delicate conjuncture as a result of the divergent tracks of regional institutionalisation referred to above. The Inter-American Commission in particular is facing fierce criticisms from several regionally influential countries, including Venezuela, whose government under former president Hugo Chávez took the step to renounce the jurisdiction of

The risk of the slow death of the IAHRS by asphyxiation is real. The rise of sub-regional organisations in Latin America challenging the OAS has gained a certain momentum, and at least before the passing of Hugo Chávez there were determined considerations of the creation of human rights bodies as part of either UNASUR or CELAC. Moreover, with the consolidation of Mercosur's human rights mandate, the IAHRS may appear less and less the 'only game in town' for the many groups and individuals seeking international redress for human rights abuses in Latin America. Indeed, the recent creation of the Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) by Mercosur, with headquarters in Buenos Aires, was strongly supported by the Argentine government. The IPPDH can be seen in part as an effort by Argentina to channel regional human rights debates away from UNASUR and towards its own sub-region.³¹ It can also be understood as a way for the Argentine government to try to reconcile its professed support for human rights with its ambition to consolidate its South American foreign policy priorities. It should be noted, however, that the Director of IPPDH, Victor Abramovich, a former Executive Director of CELS and IACHR Commissioner, has sought to establish a mutually beneficial working relationship between Mercosur and the IAHRS/OAS in human rights matters. Whether Argentina's sub-regional efforts to consolidate Mercosur's human rights mandate will work in harmony with the IAHRS or will lead to further regional fragmentation is too early to tell.

And yet, for many of the supporters of the IAHRS the reform process has proved, thus far, less monumental than initially feared. The

reform process was strongly dominated by governments trying to tie down the IACHR, in particular, and reduce its autonomy. But the counter-mobilisation of a regional network of human rights groups proved relatively effective. In the case of Argentina specifically, the long-standing relationship of prominent human rights organisations with the IAHRS, has provided an important check on government policies.³² But it should be noted that some Argentine human rights groups, including CELS, have been broadly supportive of successive Kirchner governments, and have developed close political relationships. This highlights a central advocacy dilemma for human rights groups in any democratic society: too close a relationship with government is likely to gradually undermine organisational autonomy and agendas, and jeopardise their independent authority to hold government to account; while being too far removed from government is likely to reduce their capacity to influence policy.

In the case of CELS, this balancing act has proved delicate in recent years in a domestic context of increased political polarisation on several key human rights struggles, from accountability for crimes committed during the military regime to the reform of Argentina's media law. In its public declarations CELS has sought to lend its regional prestige as one of Latin America's foremost human rights NGOs to support the IAHRS, in collaboration with several other organisations. Yet, its public advocacy work has appeared primarily to focus on monitoring of the IAHRS reform process, and making a general case for the relevance of the IAHRS.³³ Discursively these efforts have been based, partly, on the IACHR's historical record in the case of Argentina (cemented in the 1979 visit), and, partly, in general terms, on the continuing relevance of a regional human rights system in problematic contemporary democratic societies in Latin America.³⁴ Also, CELS, together with other human rights organisations, have not been oblivious to the shifting regional institutional landscape within which the IAHRS reform process has played out. This can be seen, for example, in efforts to strike a balance between lamenting the decision of the Venezuelan government under Hugo Chávez to renounce the jurisdiction of the Inter-American Court on the one hand, and criticising the lack of ratification of the American Convention and the acceptance of the Court's jurisdiction by the U.S. on the other.³⁵

Human rights organisations have also sought to lobby governments in

Nonetheless, the attempt by the Cristina Fernández government to adopt an ambivalent position, or, possibly, pursue realpolitik at the expense of the IAHRS³⁶, was eventually met with domestic and transnational resistance. Indeed, regional human rights groups, including CELS, played a central role in shifting the debate on the IAHRS reform process away from a highly state-controlled political context, where the IAHRS had few supporters —and where a confluence of interests of otherwise conflicting country positions could be found (e.g. between Colombia and Venezuela)— towards a more pluralistic and open environment. Put differently, the current Argentine government may have been prevented from moving decisively —for short-term political interests—against the IAHRS because of the path-dependent relationship that has developed over time between Argentina and the regional human rights system. Moreover, this also demonstrates that discourses matter. Consistent and high-profile diplomatic support for IAHRS means that a change of course does not come without significant reputational costs. Such costs do not make discursive and policy change impossible of course, but potentially prohibitively expensive in the absence of clearly defined mitigating benefits. True, in the end,

Argentine officials played a central mediating role in the negotiations of the OAS resolution on the IAHRS reform process adopted by the OAS Extraordinary General Assembly meeting in March 2013.³⁷ Yet, the fragility of this institutional path dependence and embedment of policy discursive are evident.

Conclusion

It is the key contention of this article that an appreciation of the evolution of the relationship between Argentina and the Inter-American Human Rights System is indispensable for our understanding of the current conjuncture and the role of Argentina in the IAHRS reform process. The specific character of political democratization in Argentina has driven the increasingly diverse interactions between Argentine society and the regional human rights system. The unpacking of these interactions identified the ways in which human rights activists use the system; how the IAHRS has shaped patterns of human rights mobilization in Argentina; and distinguished the extent to which the IAHRS mediates relations between human rights groups and state institutions. The analysis also examined the extent to which the IAHRS human rights norms have become part of Argentina's domestic legal system, the role of national courts as distinct human rights arenas, and the role of Argentine judges in interpreting and activating IAHRS human right jurisprudence in the domestic judicial system.

Particular emphasis has also been given to the remarkably consistent support given to the IAHRS by successive Argentine governments. The variable ways in which state institutions respond to human rights demands, and the ways in which the state bureaucracy engages with the IAHRS continue to fundamentally shape the relationship between Argentina and the regional human rights system. As a result the IAHRS has become deeply embedded in the human rights politics of Argentina. Conversely, the contributions of Argentine actors to the development of the IAHRS over the years have been significant.

Tracing the relationship between Argentina and the IAHRS over time is exactly for this reason of broader relevance. The (special) case of Argentina highlights the extent to which the IAHRS has evolved from its institutional origins as a 'classical' intergovernmental regime into a normatively intrusive regime. An independent regional human rights court and an autonomous commission are regularly judging whether regional states are in compliance with their international human rights obligations. The access of individuals and regional human rights organizations to the human rights regime has strengthened over time as the system has become increasingly judicialized with a procedural focus on legal argumentation and the generation of regional human rights jurisprudence. The IAHRS has also exercised its jurisdiction to explicitly advocate the strengthening of regional democracies as the strongest guarantees for the protection of a wide range of human rights.

Although clear regional differences between countries persist, the normative and institutional evolution of the IAHRS has led to an increased interaction between domestic political processes, national legal orders and regional human rights institutions. In the process the IAHRS has become embedded in domestic political and legal systems, and is increasingly used for the implementation of regional human rights norms. These processes of regionalization have opened up space for transnational political agency, providing opportunities for domestic and transnational human rights actors to bring pressure for change in their domestic political and legal systems.

The case of Argentina also illustrates however, that human rights politics is prone to reversals. This has been demonstrated in recent years by the Argentine government's ambivalent and lacklustre positions in the context of the IAHRS reform process. And yet, though increasingly 'normal' in its relationship with the IAHRS at the level of regional interstate diplomacy, the multiple and varied relationships between Argentine society and the IAHRS remain. In particular, the demand from victims, relatives of victims, and human rights organisations in Argentina, remains robust, which —after all— bodes well for the future of the IAHRS.

NOTES

- 1. The author is grateful to Bruno Boti Bernardi, Roberto Gargarella, the Editors of this special issue, and an anonymous reviewer for very helpful comments on a previous draft. The usual caveats apply. The article draws, in part, on research and interviews with key actors in Argentina conducted by the author. A fuller account of the historical development of the relationship between Argentina and the IAHRS can be found in Par Engstrom (2010), "Transnational Human Rights and Democratization: Argentina and the Inter-American Human Rights System (1976–2007)", DPhil dissertation, University of Oxford.
- More generally on the Inter-American Human Rights System and democratization in Latin America, see Par Engstrom and Andrew Hurrell (2010), "Why the Human Rights Regime in the Americas Matters," in *Human Rights Regimes in the Americas*, ed. Mónica Serrano and Vesselin Popovski, Tokyo, United Nations University Press.
- 3. For a synthesis of press coverage of the IACHR visit see: http://www.cels.org.ar/documentos/index.php?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&s=&idc=1160
- Lars Schoultz (1981), Human Rights and United States Policy toward Latin America, Princeton, N.J., Princeton University Press; Sikkink, Kathryn (2007) Mixed Signals. US human rights policy and Latin America, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- IACHR, Report on the Situation of Human Rights in Argentina, 11 April 1980.
- 6. The IACHR had conducted very few country visits before Argentina and the visit set a precedent for the IACHR in terms of its modus operandi. For some of the short-term negative repercussions for the IACHR following the publication of the report, see Weissbrodt and Bartolomei, 'Effectiveness of International Human Rights Pressures'.
- 7. Sikkink, *Mixed Signals*. US human rights policy and Latin America, Ithaca, New York: Cornell University Press.
- 8. Elizabeth Jelin (1994), 'The Politics of Memory: The Human Rights Movement and the Construction of Democracy in Argentina' *Latin American Perspectives*, vol. 21, no. 2, p.54.

- 9. Mignone, E.F. (1991) *Derechos humanos y sociedad*, Buenos Aires: Editorial Colihué.
- 10. See the speech by Cristina Fernandez de Kirchner at the 30th anniversary of the IACHR visit, 11 September 2009. On file with author.
- 11. Michael McCann (2008), 'Litigation and Legal Mobilization' in Keith E. Whittington, et al., eds., *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- 12. The Argentine human rights group that most clearly illustrates these dynamics is CELS.
- 13. This was amply illustrated in the *Simón* case and in the judicial process culminating in the overturning of the 'impunity laws'.
- 14. Sieder, R.; Schjolden, L. and Angell, A. (eds.) (2005) *The judicialization of politics in Latin America*, Houndmills: Palgrave MacMillan.
- 15. Dominique Fournier (1999), 'The Alfonsin Administration and the Promotion of Democratic Values in the Southern Cone and the Andes' *Journal of Latin American Studies*, vol. 31, no. 1.
- 16. The economic and political reforms under Menem had significant impact on Argentina's relationship with the outside world. Most obviously the country was opened up to foreign investors, and foreign direct investment increased dramatically under Menem. Manuel Pastor and Carol Wise (1999), 'Stabilization and Its Discontents: Argentina's Economic Restructuring in the 1990s' World Development, vol. 27, no. 3.
- 17. On the increasing recognition in the human rights literature of the central importance of state capacity, though with the analytically narrow concept of 'limited statehood', see Tanja A. Börzel and Thomas Risse (2013), 'Human rights in areas of limited statehood: the new agenda', in Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink (eds.), *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, Cambridge, Cambridge University Press. I am grateful to Bruno Boti Bernardi for making this connection.
- 18. As Roberto Gargarella puts it: "in Latin America, as in most other places, judges have no good incentives to do things like defend democracy or protect disadvantaged minorities." Gargarella, 'Democratic Justice', pp.194-95.

- 19. The final stage of the influential "spiral model" of internalization of human rights norms developed by Risse, Ropp and Sikkink posits that sustained human rights activism under certain conditions will lead to the institutionalization of international human rights norms into actual state practice. Risse-Kappen, et al., *The Power of Human Rights*. For a more recent and qualified account see Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink (eds.) (2013), *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- 20. Simmons, B.A. (2009) *Mobilizing for human rights: International law in domestic politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- 21. Important contributions to this end include: Brunnée and Toope (2010), 'International Law and Constructivism'; Jutta Brunnée and Stephen J. Toope, Legitimacy and Legality in International Law: An Interactional Account, Cambridge, Cambridge University Press.
- 22. For further details see: Par Engstrom and Gabriel Pereira (2012) "From Amnesty to Accountability: The Ebb and Flow in the Search for Justice in Argentina", in Leigh A. Payne and Francesca Lessa (eds.), Amnesty in the Age of Human Rights Accountability: Comparative and International Perspectives, Cambridge, Cambridge University Press.
- 23. Although figures vary, around 1,000 individuals are currently indicted (*procesados*), and over 400 have been convicted. Though given the Argentine legal system, the number of individuals with confirmed sentences is considerably lower. The sheer scale and scope of the ongoing trials testify to the drama of Argentina's protracted political and legal struggles over transitional justice.
- 24. See: http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-224963-2013-07-21.html; http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-229871-2013-09-26.html. I am indebted to Roberto Gargarella for highlighting this case.
- 25. Payne, L.A. (2007) Unsettling accounts: Neither truth nor reconciliation in confessions of state violence, Durham: Duke University Press.
- 26. Refer to, e.g., CFK speech on the occasion of the 30 year anniversary of the 1979 IACHR visit.

- 27. Details of the reform process are covered elsewhere in this special issue.
- 28. An additional example of these shifts and the privileging of diplomatic relations over human rights concerns can be found in the Argentine government's much criticised agreement with Iran to set up a joint Commission to investigate the 1994 AMIA bombing. I am grateful to Roberto Gargarella for this point.
- 29. http://www.lanacion.com.ar/1562013-el-gobierno-quiere-que-la-sede-de-la-cidh-se-mude-a-la-argentina
- 30. See Santiago Canton's call for a reform of the OAS: http://digitalcom-mons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1836&context=hrbrief
- 31. I am grateful to the anonymous reviewer for emphasising this point.
- 32. http://www.clarin.com/politica/Argentina-lejos-CIDH_0_715728572. http://www.clarin.com/politica/Argentina-lejos-CIDH_0_715728572.
- 33. This is in line with previous efforts by CELS to insert itself into OAS politics in support of the IAHRS, see, e.g.: http://www.cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=644
- 34. See, e.g. http://www.cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1550
- 35. See, e.g. http://www.cels.org.ar/documentos/index.php?info=detalle
 Doc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1239, and http://www.cels.org.ar/documentos/index.php?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1606
- 36. http://www.elcomercio.com/politica/Argentina-define-posicion-CIDH-Derechos-Humanos-SIDH_0_890310989.html
- 37. I am indebted to Natalia Saltalamacchia for this point.

ABSTRACT

A Special Relationship Gone Normal? Argentina and the Inter-American Human Rights System, 1979-2013

The Inter-American Human Rights System (IAHRS) has over time become deeply embedded in Argentine human rights politics. When combined with the contributions of Argentine actors to the IAHRS' institutional development a 'special relationship' can be distinguished between Argentina and the IAHRS. And yet, the Argentine government's relationship with the IAHRS has become increasingly ambivalent in recent years, which demonstrates once more that human rights progress is uneven and prone to reversals.

RESUMEN Una relación ya no tan especial. Argentina y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 1979-2013

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) con el tiempo se ha enraizado en las políticas de derechos humanos de Argentina. Si sumamos esto a los aportes de los actores Argentinos al desarrollo institucional del SIDH podríamos identificar la existencia de una "relación especial" entre Argentina y el SIDH. Sin embargo, la relación del gobierno argentino con el SIDH ha cobrado una creciente ambivalencia en años recientes, demostrando una vez más que el avance de los derechos humanos es inconsistente y propenso a sufrir reveses.

SUMMARIO

Uma relação já não tão especial. A Argentina e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, 1979–2013

Ao longo do tempo, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) enraizou-se nas políticas de direitos humanos da Argentina. Se somarmos a isto as contribuições dos atores argentinos ao desenvolvimento institucional do SIDH, poderíamos identificar a existência de uma "relação especial" entre a Argentina e o SIDH. No entanto, a relação do governo argentino com o SIDH adquiriu uma crescente ambivalência em anos recentes, demonstrando mais uma vez que o avanço dos direitos humanos é inconsistente e propenso a sofrer reveses.

PENSAMIENTO PROPIO 38

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012

Coordinadores: Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



La administración Santos y el proceso de reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: De la negación y las concesiones tácticas al estatus prescriptivo

Sandra Borda Guzmán y Nelson Camilo Sánchez

1. Introducción

De acuerdo con una aproximación ya clásica al tema del cumplimiento de los Estados con las normas internacionales de derechos humanos¹, hay cinco etapas que llevan al cumplimiento de éstas. La fase inicial es la de la *represión*, de la que resulta un vacío informacional que hace

imposible la comunicación entre los líderes autoritarios que practican esta represión y los miembros de la oposición, o aquellos que están siendo reprimidos. Después de que las víctimas logran comunicarse con organizaciones internacionales de derechos humanos o con Estados democráticos defensores de estas normas², el Estado represor implementa una política de negación y se rehúsa continua y sistemáticamente a reconocer la validez de las normas internacionales de derechos humanos, o a reconocer que las ha violado. Esta conversación entre el Estado represor y la comunidad internacional abre la puerta para el proceso de socialización que lleva a la fase de concesiones tácticas. En esta fase, el Estado represor con tal de 'quitarse de encima' la presión internacional envía gestos de cumplimiento como la liberación de prisioneros o la firma de tratados internacionales. Cuando el Estado represor se compromete de esta forma, es posible que la presión internacional se incremente y ello lo lleve a la siguiente etapa —la del estatus prescriptivo, en donde no solamente hay una ratificación de tratados internacionales relevantes y de sus protocolos adicionales, sino que también se presenta un cambio en las leyes internas, la creación y puesta en funcionamiento de instituciones domésticas encargadas de defender los derechos humanos y se hace constante referencia a las normas de derechos humanos en el discurso administrativo y burocrático del Estado—. Finalmente, tiene lugar la etapa del comportamiento consistente con las reglas que implica un cambio de comportamiento claro que lleva al cumplimiento sostenido y sistemático con las normas de derechos humanos.

Por supuesto el orden en el que evoluciona el comportamiento de los Estados no es así de teleológico y lo que pretenden Sikkink et. al. no es proporcionar una narrativa descriptiva sino construir un modelo ideal que ayude a contestar una pregunta esencial para el estudio del caso colombiano: ¿qué explica que un Estado transite hacia un comportamiento cumplidor de las normas internacionales de derechos humanos? En este artículo desarrollamos y probamos dos argumentos basados en la aproximación de estos autores.

El primer argumento sugiere que el comportamiento tradicional de Colombia en materia de derechos humanos, y a nivel internacional, ha combinado la etapa de la *negación* y la de las *concesiones tácticas*. Sin embargo, durante la administración Santos el Estado colombiano ha empezado a dar pasos importantes y hasta cierto punto contundentes, hacia el denominado por estos autores *estatus prescriptivo*. No obstante, es todavía demasiado pronto para hablar de un *comportamiento consistente* con las normas de derechos humanos. Para ilustrar este punto, examinaremos los cambios que ha sufrido la política colombiana en materia de derechos humanos durante el gobierno Santos y, como una instancia concreta de esta política, analizaremos la posición colombiana en el proceso de reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

De igual forma, en este artículo argüimos que una de las razones más importantes por las cuales tiene lugar esta transición está relacionada especialmente con una condición de posibilidad que Risse y Ropp denominan *vulnerabilidad social*. La definición merece ser citada completamente:

"entre más les importe a los estados u otros actores su reputación social y quieran ser miembros de la comunidad internacional en una posición de 'buen comportamiento', más vulnerables son a las acusaciones externas, a los mecanismos sociales que se basan en la lógica de la argumentación y de lo apropiado. La vulnerabilidad social se refiere al deseo particular de un actor de ser un miembro aceptado en un grupo social o una comunidad particular. Los constructivistas arguyen que la identidad de un Estado puede influenciar su vulnerabilidad a la presión social. Estados con identidades inseguras o aquellos que aspiran a mejorar su posición en la comunidad internacional son los más vulnerables a las presiones"³.

El crecimiento económico experimentado por Colombia, el logro de mayores niveles de seguridad interna y la posibilidad de una eventual finalización del conflicto armado, han contribuido a la definición de una política exterior que pretende poner a Colombia, según palabras del presidente Santos, en 'los grandes clubes' del escenario internacional. Esta nueva aspiración ha incrementado el nivel de vulnerabilidad social de Colombia y ello ha facilitado su transición al *estatus prescriptivo* en materia de su cumplimiento con las normas internacionales de derechos humanos.

En lo que sigue, elaboraremos y sustentaremos estos dos argumentos de la siguiente forma: primero describiremos los antecedentes más importantes de la política exterior colombiana en materia de derechos humanos y en ese contexto, explicaremos los cambios que están teniendo lugar en la actual coyuntura. Posteriormente describiremos y explicaremos la posición que ha asumido Colombia en el reciente debate sobre la reforma al SIDH y a partir de allí señalaremos las transformaciones pero también las contramarchas de la política estatal en materia de derechos humanos. Luego, explicaremos el argumento de la *vulnerabilidad social* y el efecto que ha tenido sobre el cambio en la política exterior de derechos humanos. Finalmente, concluiremos recogiendo algunas de las propuestas de análisis sobre la actual política exterior colombiana de derechos humanos.

2. Antecedentes y transformaciones de la Política Exterior Colombiana de Derechos Humanos⁴

El tema de los derechos humanos empieza a ser parte integral de la política exterior colombiana a finales de la década de los setenta y durante la década de los ochenta, justamente como resultado de un incremento sustancial de la atención y la presión internacional por la creciente represión y violaciones a estos derechos que tienen lugar en este período. Una de las primeras organizaciones no gubernamentales internacionales que denunció violaciones a los derechos humanos en Colombia fue Amnistía Internacional, y sus denuncias fueron resultado de su primera visita al país en 1980. En lo que sería un anticipo de una de las tendencias más sobresalientes de la política exterior colombiana en este tema, el gobierno rechazó pública y contundentemente los resultados de este primer informe, inaugurándose en la fase de la negación⁵. El gobierno arguyó que los mecanismos de trabajo de Amnistía eran inadecuados para la complejidad y particularidad de una democracia en formación como la colombiana, y que la insistencia de esta organización en que solo los estados pueden ser considerados como violadores de derechos humanos le indujo a ignorar la importancia y dimensión de otros factores de violencia⁶. De esta forma se perfiló una tendencia que se deriva de la negación y que hace hoy parte integral de la política exterior colombiana de derechos humanos: el desplazamiento de la culpa por violaciones a los derechos humanos a terceros actores con el objetivo de evadir la responsabilidad del Estado.

Gracias a la presión de esta y otras ONGs internacionales, el gobierno colombiano accedió a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizara una visita in loco al país, la cual tuvo lugar en abril de 1980⁷. Esta visita hizo parte de la estrategia colombiana de mezclar la política de la negación con algunas concesiones tácticas.

La presión internacional hacia Colombia creció, como es obvio, a la par con la mayor presencia de organizaciones no gubernamentales en el país. En 1987 Americas Watch y la Comisión Andina de Juristas iniciaron su observación del caso colombiano, Amnistía Internacional regresó en 1988 después de su primera visita de observación en 1980. La Comisión Internacional de Observación Judicial (integrada por trece organizaciones internacionales) también visitó al país por esta época y finalmente, la Oficina de Washington para América Latina (WOLA), junto con Americas Watch y la Comisión Internacional de Juristas visitaron el país de nuevo en 19898. Para sumar a esta tendencia, en febrero de ese año y durante las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, se llevó a cabo una conferencia especial sobre la situación de Colombia, con nutrida participación de organizaciones no gubernamentales y funcionarios del gobierno9. Para finales de los ochenta e inicio de los noventa, la presión de ONGs y organizaciones internacionales era sentida con gran fuerza en Colombia. En el contexto de esta primera etapa, la estrategia del gobierno colombiano consistió en "evitar cualquier acción de la comunidad internacional que pudiera interpretarse, acertada o equivocadamente, como una sanción"10.

En 1995 y de nuevo en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, "24 gobiernos, incluida la Unión Europea, y por lo menos 20 organizaciones internacionales no gubernamentales expresaron su preocupación sobre Colombia en el tema central de la agenda"¹¹. En esta ocasión el presidente de la Comisión leyó una declaración aprobada por consenso y con la aquiescencia del gobierno colombiano en la que se instó a un mejoramiento de la situación de derechos humanos en el país. El año siguiente la posición de la Comisión fue mucho más contundente: los países solicitaron a la Comisión el establecimiento de un mandato permanente de verificación a Colombia¹².

Frente a esta situación de visible presión y preocupación internacional, la política exterior colombiana dio un viraje significativo bajo la administración del presidente Samper (1994-1998) haciendo más

énfasis en las concesiones tácticas. Las causas de este viraje son de diversa naturaleza. Para empezar, Gallón sugiere que ante tanta presión internacional no era posible ni sostenible seguir manteniendo una política de derechos humanos sin resultados y seguirse negando a cooperar con organizaciones no gubernamentales y gubernamentales internacionales¹³. Gómez arguye que en esta coyuntura se dio una coincidencia importante entre los informes de las ONGs nacionales e internacionales y aquellos de los organismos intergubernamentales como la Comisión de Derechos Humanos y, ello incrementó su potencial de 'generar ruido' sobre la situación colombiana¹⁴. Estos informes, según el mismo Gómez, fueron presentados en un momento en el cual el Estado colombiano estaba a punto de ser condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) por la desaparición de Isidro Caballero y María del Carmen Santana, hecho cometido por miembros del ejército colombiano en 1989¹⁵. En 1995, la Corte IDH rechazó las objeciones presentadas por el gobierno, condenó al mismo por la violación de los derechos a la libertad personal y a la vida de estas dos personas, y le ordenó pagar una justa indemnización a los familiares de las víctimas. Gómez añade que en esta coyuntura, la preocupación por los derechos humanos también encontró asidero en países con fuertes relaciones comerciales y militares con Colombia: a partir de 1991 el gobierno alemán dejó de vender armas a Colombia por considerar que la situación de derechos humanos no era aceptable, y Estados Unidos contempló también la reducción de la ayuda y las transacciones militares con Colombia por la misma razón¹⁶.

Todos estos factores llevaron entonces a que el gobierno reconociera por primera vez la existencia de violaciones a los derechos humanos y reconociera su gravedad doméstica e internacionalmente, dejando atrás una era larga de negacionismo. Este cambio en la política exterior también implicó un mayor grado de acercamiento y un mayor nivel de apertura con las organizaciones internacionales. Por ejemplo, en 1996, Colombia hizo una concesión táctica importante aceptando el establecimiento de una oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el mandato expreso de "prestar asistencia a las autoridades colombianas en materia de promoción y de protección de derechos humanos, y observar las violaciones a los derechos humanos mediante la preparación de informes analíticos para el Alto Comisionado, de todo lo cual éste debería informar a la

Comisión"¹⁷. Es preciso anotar que la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas contempló la posibilidad de nombrar un relator especial para Colombia, medida que es observada por los Estados como una fuerte sanción. Ante esta posibilidad, el gobierno logró un resultado menos duro en su contra: que no se hiciera uso de un relator sino que se abriera la Oficina del Alto Comisionado en Colombia. Adicionalmente, el país fue incluido como punto de la agenda de la Comisión de Derechos Humanos. Sin embargo, esta inclusión no se hizo bajo el ítem de sanciones o resoluciones, sino solo bajo el obscuro ítem de "organización de los trabajos". La naturaleza de esta negociación explica además la ambigüedad que caracteriza el mandato de la Oficina del Alto Comisionado: hasta el último momento, el gobierno colombiano intentó evitar que este proceso fuese percibido como sancionatorio y que la Oficina del Alto Comisionado pudiera producir informes públicos sobre la situación de derechos humanos en el país o que pudiera recibir quejas sobre violaciones¹⁸.

Enfrentada con el legado de esta vacilación, la administración Pastrana (1998-2002) se caracterizó por una sustancial reducción de su compromiso internacional con la defensa de los derechos humanos y optó por sustituirlo por un compromiso con el logro de la paz a través de la negociación con grupos insurgentes. Al igual que lo arguyeron todos los presidentes hasta este momento, Pastrana sugería que una vez terminado el conflicto, se superaría en lo esencial el problema de violaciones a los derechos humanos en el país¹⁹. Esta estrategia implicó entonces un retroceso a los momentos en los que la *negación* de la responsabilidad del Estado en las violaciones a los derechos humanos estuvo a la orden del día. En consecuencia, la administración Pastrana reemprendió una campaña sistemática de descalificación de los informes de la oficina del Alto Comisionado de la ONU y de las organizaciones no gubernamentales.

Después del fracaso de los diálogos de paz en febrero de 2002, la estrategia de vincular el conflicto colombiano con las violaciones a los derechos humanos se reformuló en una dirección distinta pero continuando con la tendencia de reducir al máximo la responsabilidad del Estado. Según Gallón, el principal argumento era el siguiente:

"...las infracciones al derecho internacional humanitario son exclusivamente consecuencia de la existencia de un conflicto

armado, en el cual intervienen como únicos actores la guerrilla y otros (...), todos los cuales, a su vez, se financian por medio del narcotráfico. Por consiguiente, según el gobierno, lo que Colombia requiere es ayuda de la comunidad internacional para combatir el narcotráfico, con lo cual terminaría el conflicto armado y cesarían subsiguientemente las violaciones a los derechos humanos"²⁰.

Bajo esta lógica, el compromiso del país de respetar los derechos humanos no solamente quedaría aplazado hasta que el conflicto armado se termine, sino que ahora también sería necesario erradicar el problema del narcotráfico para que los actores armados no tengan como financiarse y entonces si, finalmente, las violaciones a los derechos humanos cesarían. El cumplimiento con los compromisos internacionales en esta materia se quedó aún más rezagado en la lista de responsabilidades del gobierno durante la presidencia de Andrés Pastrana.

La ratificación casi compulsiva de tratados internacionales de derechos humanos, como concesión táctica, ha sido un componente permanente y que ha variado poco en la historia de Colombia. Esta adhesión casi sistemática y poco reflexiva a los tratados internacionales en materia de derechos humanos ha permitido al país utilizar un discurso internacional un tanto superficial según el cual, el compromiso de Colombia con esta normatividad es irrestricto e incondicional, gracias a que, se ha firmado y ratificado cuanto compromiso internacional se encuentra disponible en este tema.

Pero el nivel de violaciones de derechos humanos en Colombia continúa siendo uno de los más altos en el mundo. De acuerdo con Sikkink et. al., el puntaje de Colombia en el Índice de Integridad Física es mucho más alto que el promedio en los países en transición en América Latina y esta tendencia ha ido empeorando con el paso del tiempo. Para el período 2003 a 2007, Colombia recibió un puntaje de '8' cada año en la escala, puntaje que significa 'no respeto por los derechos a la integridad física'. En este sentido, "hoy hay un número relativamente pequeño de países en el mundo que clasifican consistentemente así de alto en el índice del CIRI de integridad física, y entre ellos se encuentran Bangladesh, Burma, la India, Corea del Norte y Sudán"²¹. De acuerdo con las autoras, estos datos son obtenidos del Departamento de Estado estadounidense y no de ONGs internacionales; se trata de datos usados por investigadores en todo el mundo para describir y explicar altos niveles de represión estatal.

A pesar del abismo que separa la adhesión formal del cumplimiento real, la administración Uribe usó el argumento de la ratificación sistemática e histórica de tratados relacionados con derechos humanos como un argumento para convencer a la comunidad internacional de su compromiso con el mejoramiento de la situación de derechos humanos, aunque fueron pocos los convenios internacionales nuevos que en esta materia se ratificaron durante su mandato. En una de sus intervenciones ante la Asamblea General de Naciones Unidas, la entonces embajadora Claudia Blum afirmó que,

"Colombia se encuentra entre los Estados que han ratificado la mayor cantidad de tratados sobre derechos humanos internacionales. Está al día con sus obligaciones de presentación de informes y presta especial atención a las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados"²².

Sin embargo, el gobierno Uribe se negó durante sus dos administraciones a admitir la existencia de un conflicto armado en Colombia y por tanto, insistió en la inaplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario para el caso de la confrontación armada en este país. Para el gobierno, el término 'conflicto armado' no tenía cabida para el caso colombiano por tratarse de una democracia —con división de poderes y garantías para la oposición política— que "está amenazada por el accionar terrorista de unos grupos armados organizados al margen de la ley... financiados [por el] tráfico de drogas ilícitas y del secuestro de civiles, [y que] son objeto de rechazo del pueblo colombiano de manera total y reiterada"²³. Luego la actitud de su gobierno no fue de abierto enfrentamiento frente a la normativa internacional, sino de selección estratégica de los grupos de normas susceptibles de ser implementados en el caso del enfrentamiento armado colombiano.

En este ámbito, el actual gobierno de Juan Manuel Santos continúa asumiendo que la adquisición de compromisos formales es un argumento fuerte a la hora de convencer a la comunidad internacional de su compromiso en materia de derechos humanos. De hecho, su discurso internacional insiste en la existencia de una relación estrecha con los compromisos internacionales adquiridos. Por ejemplo, durante la discusión alrededor de la situación en Libia, el embajador colombiano ante la ONU declaró:

"Mi país ha mantenido una posición firme y coherente en todos los escenarios en los que se ha abordado esta situación. Copatrocinamos la resolución del Consejo de Derechos Humanos, en la que se estableció una comisión internacional de investigación sobre las violaciones cometidas en Libia y se recomendó la suspensión de la membresía de ese país. Así mismo, además de la resolución del Consejo de Seguridad, copatrocinamos esta resolución que acaba de aprobar la Asamblea General suspendiendo la Membresía de Libia en el Consejo de Derechos Humanos"²⁴.

A diferencia de Uribe, desde el inicio de su administración, Santos ha aceptado públicamente la definición de la confrontación colombiana como un 'conflicto armado'²⁵. Ello ha significado entonces la plena aplicación del Derecho Internacional Humanitario y el gobierno así lo ha admitido. Adicionalmente, se trata de un paso fundamental para brindarle fuerza y legitimidad a los actuales diálogos de paz.

Es preciso señalar, sin embargo, que la administración Santos se aparta ostensiblemente de la definición de *ratificador estratégico* que propone Beth Simmons y según la cual, este tipo de Estados hacen parte de la mayor cantidad de tratados posible, pero no valoran intrínsecamente el contenido de las normas de derechos humanos ni anticipan en el corto plazo su cumplimiento²⁶. De un lado, hay una actitud más reflexiva y selectiva por parte del gobierno frente al régimen internacional de derechos humanos: no se rechaza de plano el sistema internacional, pero sí se hacen públicos los lugares de desencuentro y se solicita un tratamiento diferenciado. Uno de los ejemplos más claros de esta nueva política fue justamente la posición de Colombia frente a la reforma del SIDH que discutiremos más adelante.

De otro lado, la administración Santos ha dado pasos importantes a nivel interno para aumentar los niveles de cumplimiento con las normas de derechos humanos que lo acercan al *estatus prescriptivo*. Aunque el Plan de Desarrollo sigue privilegiando los temas de seguridad, orden público y seguridad ciudadana, la propuesta de gobierno de la actual administración sugiere una aproximación distinta y más comprehensiva. Las siguientes son las cuatro propuestas de gobierno que contempla el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014:

- ✓ Crear el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: formular y coordinar la Política Integral de DD. HH. y DIH, y consolidar las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial.
- ✓ Elaborar la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH cuyos componentes son: (i) plan nacional de acción de DD. HH. y DIH, (ii) prevención de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH, (iii) educación y cultura en DD. HH., (iv) protección, (v) política integral de DD. HH. y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, (vi) acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, (vii) escenario internacional, y (viii) igualdad y no discriminación.
- ✓ Elaborar una política de atención y reparación integral a víctimas de graves violaciones de los DD. HH. e infracciones al DIH.
- ✓ Crear el Sistema Nacional de Atención y reparación a víctimas de graves violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH que articule y encause las acciones del Gobierno Nacional en esta materia²⁷.

El Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario agrupa a las entidades estatales nacionales y locales que están involucrados en temas de derechos humanos. Su objetivo es el de diseñar, complementar y consolidar las políticas públicas en este ámbito. El Sistema es coordinado por la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, liderada por el Vicepresidente de la República y cuya función principal es la "definición, promoción, orientación, articulación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH, y de respuesta e impulso al cumplimiento de los compromisos internacionales en esta materia"28. Esta nueva propuesta institucional, sumada a las reuniones que ha ido adelantando la Comisión Intersectorial con sectores de la sociedad civil en varios lugares de la geografía nacional parecen sugerir que la política del actual gobierno va más allá de las concesiones tácticas y que se toma más en serio su deber de establecer una institucionalidad sólida para poder cumplir con las normas internacionales de derechos humanos. Se trata de un intento por incrementar las capacidades del Estado para potencializar y aumentar el cumplimiento con los derechos humanos. Finalmente, este nuevo marco legal e institucional parte del reconocimiento explícito de la existencia de un problema de derechos humanos en Colombia y por ello, marca al menos un final parcial y/o coyuntural, de la fase *negacionista* que ha predominado en la historia colombiana.

Ahora bien, es demasiado pronto todavía para hablar de un *cumplimiento sistemáticamente consistente* con este cuerpo de normas. La institucionalidad inaugurada por la administración Santos es demasiado reciente y no es todavía posible observar el efecto que ha tenido sobre el respeto a los derechos humanos en el país. Problemas endémicos como el desplazamiento interno, las ejecuciones extrajudiciales, los secuestros y otros agravios cometidos contra civiles que no hacen parte del conflicto persisten y aún no se ha impartido justicia²⁹.

En la siguiente sección exploramos cómo la posición de Colombia frente al proceso de reforma del SIDH es una instancia paradigmática de la transición de la fase de las concesiones tácticas a la del estatus prescriptivo que se está dando durante la administración Santos. Como tesis central argumentaremos que Colombia usó la discusión del proceso de reforma al SIDH como una plataforma para alcanzar dos objetivos: impulsar su agenda interna de derechos humanos, y posicionarse como un líder regional, acorde con lo que expondremos en la sección 4 de este artículo. En virtud de este interés, Colombia, en lugar de defender de manera inamovible una posición ideológica en el proceso, jugó distintos roles en la discusión que le permitieron avanzar sus objetivos. Como en todos los procesos de transición, hay adelantos y retrocesos que solo reflejan las contradicciones y dificultades propias del proceso de transformación de la política colombiana en el tema de los derechos humanos.

3. Colombia y la negociación sobre la reforma del SIDH

3.1 El Estado negociador de propuestas para su propio beneficio

Desde mediados de 2011, cuando se inició la discusión del Grupo de Trabajo del Consejo Permanente de la OEA encargado de reflexionar sobre el funcionamiento del SIDH, la posición del Estado colombiano se concentró siempre en aquellos procedimientos y competencias de la CIDH que más impactan su política interna, mientras que evitó pronunciarse respecto de los temas más políticos de la discusión³⁰.

Si se hace un seguimiento de las presentaciones escritas y de las intervenciones orales en el Consejo Permanente se denota que Colombia no participó activamente en las discusiones sobre universalización, financiamiento, o sobre la posible sede de la CIDH, sino que se concentró en tres temas: medidas cautelares, capítulo IV del Informe Anual de la CIDH y el sistema de peticiones y casos. De tal manera, Colombia prefirió evitar los asuntos más políticos o ideológicos, para concentrarse en algunos aspectos técnicos pero que se relacionan directamente con su agenda interna y que afectan su intento de reposicionamiento internacional.

El interés en estos temas se explica por la historia de relacionamiento entre Colombia y el sistema desde los propios inicios del proceso de escrutinio internacional y el consecuente proceso de negación. Tras varias décadas de conflicto armado y de una aguda crisis humanitaria derivada del mismo, la CIDH ha tenido como prioridad en su agenda el seguimiento al caso colombiano. Al inicio del proceso de reforma, la CIDH había realizado dos visitas in loco al país (1980 y 1997), así como varias visitas de seguimiento al proceso de desmovilización, de recaudación de pruebas para casos específicos y varios de sus relatores temáticos habían visitado el país en distintas calidades³¹. Adicionalmente, desde mediados de la última década del siglo XX, Colombia ha sido —junto con Cuba— uno de los países incluidos en el capítulo IV del Informe Anual de la CIDH, que es usualmente conocido como la "lista negra" de países³².

Ser señalado como un país de especial interés por parte de la CIDH riñe con la actual política del gobierno Santos de mostrarse al mundo como una democracia renovada con posibilidades de asumir liderazgos regionales, tal como lo demostramos en la siguiente sección. En otras palabras, gracias a esta nueva política exterior y a la *vulnerabilidad social* que ella genera, la influencia de la CIDH bajo estas nuevas circunstancias es más fuerte y por tanto, acuciante para el gobierno Santos.

El segundo tema de preocupación del gobierno colombiano es el de las medidas cautelares decretadas por la CIDH. Colombia es el país de la región con mayor número de estas medidas, las cuales cubren un amplio abanico de personas y comunidades protegidas: van desde las medidas otorgadas a líderes de oposición, periodistas y defensores, hasta miembros de corporaciones públicas como congresistas y magistrados de las altas cortes de justicia. Por otro lado, un número importante de medidas han sido decretadas para proteger poblaciones o grupos poblacionales enteros, como el caso de pueblos indígenas y comunidades de paz. Adicionalmente, muchas de las medidas que han sido otorgadas continúan vigentes desde hace varios años, incluso décadas.

En tercer lugar, la crisis de derechos humanos derivada del conflicto ha hecho que la agenda de casos pendientes ante la CIDH (casos que tienen la posibilidad de llegar hasta la Corte IDH) ha ido en aumento³³. Los casos preocupan de dos maneras al gobierno colombiano. Por un lado, la posible determinación de responsabilidad del Estado en el conflicto armado es incompatible con la idea defendida por el gobierno de un Estado "limpio" en el conflicto. Por otro lado, la magnitud y sistematicidad de los casos (muchos de ellos de entidad colectiva que involucran cientos de víctimas) tienen impactos fiscales y simbólicos en materia de reparaciones. A Colombia además le preocupa que estos pronunciamientos limiten su política bandera de reparaciones y restitución de tierras, o dificulten las negociaciones de paz con las guerrillas.

Las propuestas de Colombia se concentraron entonces en estos tres temas. Vale la pena señalar que Colombia nunca propuso suprimir los mecanismos de monitoreo, sino más bien propuso reformarlos a su conveniencia. En el tema de medidas cautelares, por ejemplo, Colombia propuso reformar cuatro aspectos. Primero, definir nuevos criterios para la determinación de beneficiarios de las medidas colectivas. El propósito era claro: hacer más difícil la posibilidad de que la CIDH otorgue medidas de protección a grupos enteros como pueblos indígenas o comunidades de paz. Segundo, Colombia propuso revisar periódicamente las medidas para que las mismas sean levantadas también periódicamente. Con esto buscaba facilitar el camino para deshacerse de varias medidas de protección que han permanecido vigentes por más de diez años. En tercer lugar, Colombia propuso establecer nuevos criterios para determinar el alcance de las medidas, para determinar hasta dónde el gobierno debe concertar con los peticionarios y cuándo éstos deben conformarse con lo que el gobierno ofrezca. Finalmente, Colombia pidió que se incluyera un eximente

de responsabilidad internacional del Estado cuando los beneficiarios y peticionarios rechazaran estas medidas o hicieran mal uso de las mismas. Estas dos peticiones se basan en la experiencia de negociación de medidas concretas en el país. En la medida en que la CIDH dicta resoluciones generales que deben ser concertadas por las partes, la negociación entre gobierno y peticionarios se convierte en todo un proceso de partes enfrentadas (en donde el gobierno interpreta a su manera la orden y lo propio hacen los beneficiarios). Esta situación se vio maximizada en Colombia debido a que durante varios años los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) —la agencia de inteligencia del gobierno nacional encargada de brindar la protección a muchos beneficiarios— usaron las medidas de protección para hacer interceptaciones y seguimiento ilegales a sus protegidos, lo cual dio lugar a que los beneficiarios rechazaran esta protección.

En materia de casos y peticiones, Colombia solicitó modificaciones dirigidas a brindar ventajas procesales a los Estados en el procedimiento. Por ejemplo, a solicitar mayor flexibilidad de la CIDH para el otorgamiento de plazos a los Estados, mayor prontitud en las notificaciones, actualización de los hechos a los Estados, el otorgamiento al Estado de "un trato igualitario al de los peticionarios y [a que] se le otorgue plazos razonables y equivalentes para la presentación de observaciones", y criterios más estrictos para la determinación e individualización de las víctimas.

Tanto en medidas cautelares como en el sistema de casos, Colombia estuvo en línea con varios Estados con intereses similares, como Guatemala o Perú. Pero donde Colombia realmente lideró una posición fue en cuanto a los criterios para la inclusión de países con "situaciones especiales" en el Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH. A diferencia del bloque ALBA que criticó el Capítulo IV por ser un instrumento ideológico utilizado en contra de sus gobiernos, Colombia enfocó sus propuestas no en acabar el mecanismo, sino en buscar la forma de hacerlo objeto de escrutinio.

Inicialmente, Colombia hizo críticas tanto a la metodología como la eficacia del mecanismo. Respecto de las primeras, haciendo eco de las críticas de otros Estados, Colombia resaltó que los criterios usados por la CIDH eran muy amplios y "las problemáticas descritas en tales criterios [eran] comunes a la región y no exclusivos de los países que

actualmente son objeto de 'especial atención' por parte de la Comisión". Ello, a juicio de Colombia, restaba eficacia al mecanismo, pues le impedía garantizar los principios de universalidad, igualdad de trato de la CIDH frente a los Estados, objetividad y no selectividad.

Esta posición fue luego compartida por varios Estados, que a partir de la postura de Colombia, propusieron modificar el sistema del Capítulo IV y reemplazarlo por uno parecido al que se desarrolla en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas con el Examen Periódico Universal. Sin embargo, Colombia vio la oportunidad para sacar provecho propio de la discusión y cambió su pretensión inicial. Así, con la evolución de la discusión y las presiones a la CIDH, Colombia decidió en lugar de jugar un papel antagónico, hacerse ver como colaborador de la Comisión. Para el asunto específico del Capítulo IV, Colombia empezó a promover que la CIDH debería tener más en cuenta los esfuerzos de los Estados para mejorar su situación y, en consecuencia, valorar lo que estos hicieran para salir del Capítulo IV. Por ejemplo, la CIDH debería tener en cuenta a aquellos Estados que, en colaboración con la Comisión, la invitaban a seguir la situación de cerca a partir de la realización de visitas *in loco*.

Justo después de promover este argumento, Colombia hizo pública su intención de invitar a la CIDH a una visita oficial *in loco* a su territorio, la cual se efectuó en diciembre de 2012 —en uno de los momentos más álgidos del proceso de reforma. Con esto Colombia se mostró como un país cercano a la CIDH, pues accedió a abrirle sus puertas justo en un momento en que era objeto de la desconfianza y crítica de varios Estados.

La estrategia rindió frutos. Meses después, la propia CIDH incluyó en su reglamento una disposición que trata específicamente de las maneras en que los Estados pueden dejar de ser objeto del escrutinio de Capítulo IV. Una de ellas es que el Estado concernido invite a la Comisión a realizar una visita *in loco*. En cumplimiento con esa nueva disposición, en el informe Anual de la CIDH correspondiente a 2012 (hecho público en marzo de 2013), Colombia fue excluida por primera vez en más de diez años del capítulo IV de dicho informe.

Una mención especial merece la posición del gobierno colombiano sobre el estatus de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, un tema al cual Colombia se refirió en varias oportunidades de manera pública. A diferencia de lo expuesto anteriormente, esta fue la única dimensión del debate en la que Colombia demostró una posición política abiertamente separada del bloque de países ALBA. Y, lo que lo hace más significativo, este posicionamiento vino directamente del Presidente de la República.

Meses después de la Asamblea General de la OEA en Cochabamba, el Presidente Santos expresó en un discurso que no apoyaría una reforma que afectara la independencia financiera de la Relatoría³⁴. Esta posición fue reiterada desde entonces por el embajador colombiano ante la OEA y fue la posición más firme de Colombia —al menos en el discurso público— durante el proceso de reforma³⁵. En la recta final del proceso, a solo unos días de la Asamblea General Extraordinaria en donde se decidiría el futuro de la reforma, en la inauguración del Período Extraordinario de Sesiones de la Corte IDH realizado en Medellín, Santos reiteró: "Colombia NO comparte posiciones extremas, ni tampoco compartimos la tentativa de debilitar por ejemplo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, cuyo papel ha sido crucial, ha sido fundamental para proteger esta libertad tan importante para el desarrollo democrático de nuestros pueblos"³⁶.

Esta posición excepcional puede explicarse, no obstante, por las circunstancias especiales de Colombia frente a la Relatoría y las circunstancias personales del propio Santos frente a la libertad de expresión. Como es sabido, Santos proviene de la familia fundadora y propietaria del diario de mayor circulación en Colombia, del cual él fue director, y en cuyo carácter fue en su momento Presidente de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). Además, la actual relatora es una abogada colombiana que genera mucho respeto en el círculo de los medios y defensores de libertad de expresión cercanos a Santos. Por este motivo para Santos hubiera sido personalmente y tal vez políticamente muy costoso asumir una posición contraria a la que defendió.

Ahora bien, en definitiva el papel de jugador estratégico adoptado por el estado colombiano para avanzar en sus intereses propios rindió resultados. Las reformas que realizó la propia CIDH a su reglamento, sus políticas y sus prácticas de trabajo terminaron favoreciendo los intereses de Colombia. Las medidas cautelares fueron objeto de mayor regulación y varios de los puntos pedidos por Colombia fueron introdu-

3.2 El Estado mediador entre bloques ideológicos

En segundo lugar, con el objetivo de ganar más fuerza en el proyecto de consolidar su liderazgo regional que explicamos en la siguiente sección, Colombia usó el proceso para intentar posicionarse como un Estado mediador entre posturas ideológicas enfrentadas. Durante sus exposiciones públicas, el gobierno colombiano usó un lenguaje poco asertivo en aquellos temas en donde se estableciera un compromiso con alguna posición ideológica (excepto, como se vio anteriormente en el tema de la Relatoría para la Libertad de Expresión); defendió el proceso como algo legítimo sin entrar a contradecir a quienes lo lideraron, pero sin decir directamente que los apoyaba; buscó presentarse como un Estado técnico promotor del debate entre partes, abierto a escuchar a la sociedad civil; y a la hora de votar nunca asumió una posición de liderazgo sino que más bien esperó a que se formaran mayorías y se acomodó luego de acuerdo con la forma en la que avanzaba la discusión. Todas estas fueron estrategias para no comprometerse de manera directa con ninguna de las posiciones ideológicas y para ganar la confianza de distintos sectores.

La posición de Colombia sobre el proceso de reforma y sus contenidos fue ambigua desde el inicio. El eufemismo del "fortalecimiento" fue usado constantemente por el gobierno colombiano, así como la idea de que los tiempos han cambiado y las instituciones del SIDH deben adaptarse a tales cambios. Al mismo tiempo, Colombia resaltó que el proceso era ante todo un espacio de discusión y concertación³⁸. Con estas dos posturas avalaba el inicio de la reforma (con lo cual quedaba bien ante el bloque Alba y quienes apoyaban el proceso), pero tranquilizaba al mismo tiempo a los opositores al mostrarse abierto al diálogo, a que las decisiones fuesen concertadas y a insistir en que se debían evitar "posiciones extremas"³⁹.

La segunda estrategia de Colombia fue convertirse en un referente académico y de pensamiento para darle un aire de neutralidad a su participación en la discusión. El gobierno fue muy hábil para leer la situación y tomar partido de ella. Hacia julio de 2012, la CIDH, preocupada por la falta de discusión pública sobre la reforma y sobre lo que había ocurrido en la Asamblea de Cochabamba, tuvo la idea de realizar foros en los países para conocer la opinión de la sociedad civil y los gobiernos frente a las propuestas de reforma. El gobierno colombiano vio allí una oportunidad única y se ofreció para coordinar el primero de estos foros y propuso a Bogotá como la ciudad para iniciar el recorrido de la CIDH.

El Foro de Bogotá fue entonces copatrocinado por la CIDH y el gobierno colombiano. Con esto el gobierno se mostraba como aliado de la CIDH, pero al mismo tiempo cumplía con la petición de sus críticos en cuanto a que "la discusión debía sacarse de Washington". Además, el gobierno adelantó gestiones para que el foro fuera patrocinado por la Universidad Javeriana, un centro educativo privado y de prestigio, para así poder enviar el mensaje de que la discusión sería técnica y neutral. Para cerrar de la mejor manera la estrategia, el discurso inaugural de la sesión estuvo a cargo del propio Presidente de la República. Colombia así se convertía en pionero en el análisis del tema, pero sin tomar partido abiertamente.

A partir de allí, Colombia empezó a administrar su posición de Estado neutral y mediador conforme a sus intereses, así como a modular su discurso teniendo en cuenta la audiencia. Haciendo uso de la ambigüedad del proceso, tres interlocutores o voceros distintos presentaban la posición de Colombia con matices diferentes. En un lugar estratégico se ubicó el presidente Santos quien en sus discursos mantuvo la línea a favor de la reforma y en contra del supuesto debilitamiento. En otra esquina, en los aspectos más diplomáticos y de negociación, la canciller Holguín parecía jugar el papel del policía malo y era la encargada de la versión más crítica de la CIDH y del sistema en general. Finalmente, en un tono más conciliador el Embajador ante la OEA, Andrés González, se apropió de los temas más técnicos y estuvo abierto al diálogo con los Estados y la sociedad civil.

Con distintos interlocutores y con matices muy diplomáticos era entonces difícil encasillar o definir la posición de Colombia. Así, por ejemplo,

un día Colombia defendía la inclusión de la mayor participación posible de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso, mientras que al otro acompañaba a los Estados ALBA y firmaba la Declaración de Guayaquil. Un día la Canciller se ventilaba una diatriba en contra de la CIDH en los medios y al otro día, en el Consejo Permanente, el Embajador hacía una defensa impecable de la independencia de la Comisión.

La mejor expresión de cómo Colombia administró la discusión logrando no comprometerse con ninguna posición se demostró en la última etapa del proceso. Posterior a la Resolución de la Asamblea General de Cochabamba, en el Consejo Permanente se estableció que cada Estado debía enviar por escrito sus propuestas específicas para dar cumplimiento a dicha resolución. Todos los países activos en la negociación enviaron sus presentaciones, con lo cual destaparon sus cartas. Pero Colombia nunca lo hizo. Eso le dio flexibilidad para amoldar sus intervenciones en el Consejo Permanente y para al mismo tiempo negociar con la CIDH reformas al reglamento.

3.3 El Estado técnico redactor de textos normativos

El tercer eje estratégico al que le apostó Colombia fue a intervenir en la negociación y redacción de los textos normativos en los foros políticos. En este punto la intervención del Embajador Andrés González fue crucial. El Embajador González no es diplomático de carrera, sino un político de trayectoria que tiene grandes habilidades para dirigir discusiones aun cuando no sea experto en el tema.

Durante la discusión del proyecto de resolución que debía presentar el Consejo Permanente para consideración de la Asamblea General Extraordinaria el Embajador González pudo asumir ese papel. Como no estaba limitado —al menos públicamente— por una instrucción escrita de Cancillería, no tenía texto que defender y con mucha flexibilidad podía hacer propuestas técnicas a los textos de otros Estados.

Algo que luego repitió en la maratónica sesión de la Asamblea General Extraordinaria del 22 de marzo 2013. Como el Consejo Permanente no logró acordar con un borrador consensuado de resolución a la Asamblea de cancilleres, la negociación de ese día fue muy intensa. Los Estados

tuvieron que recurrir a dos mesas de discusión. Una presidida por los cancilleres, en donde se presenciaron los discursos y se enfocaron las cámaras; y otra de negociación pura a la que asistieron los representantes alternos y embajadores en Washington. En esta última González fue hábil —y de hecho muy útil— para proponer lenguajes alternativos que ayudaran a acercar a las partes.

La discusión principal se centraba en que el bloque ALBA se resistía a que con la resolución se cerrara el proceso, mientras que la gran mayoría de Estados quería dar por terminad la discusión. La fórmula de González —que finalmente fue adoptada en la resolución— era que en un párrafo del texto se dijera que la resolución se cerraba, pero en otro lugar, se incluyera que esto se hacía sin perjuicio de que los temas centrales del sistema se discutieran en los foros políticos de la OEA—especialmente en el Consejo Permanente. Si bien esta decisión abría la puerta a seguir debatiendo, la propuesta de Colombia acertaba al considerar que la OEA es, por definición, un foro de discusión y que así la resolución no lo dijera expresamente cualquier miembro de la organización puede pedir en cualquier momento que un tema sea discutido. Más adelante en la negociación de cancilleres, horas después, se incluyeron modificaciones a este lenguaje a propuesta de Argentina y la discusión se cerró. Al menos por esa noche.

4. ¿Qué explica esta transformación? El papel de la vulnerabilidad social

Colombia se encuentra en una coyuntura que tiene dos características claves. De un lado, el país pasa por un momento de prosperidad económica sobresaliente: se ha convertido en la cuarta economía más importante de América Latina (superando recientemente a Argentina) según las mediciones del PIB de 2011 y gracias a sus reformas económicas implementadas en los noventa ha conseguido modernizar su economía. Su productividad laboral ha experimentado un aumento desde mediados de la década de 2000 debido principalmente al mejoramiento de su situación de seguridad, aunque sigue siendo bajo para los estándares regionales. Adicionalmente, la suma de sus exportaciones e importaciones es superior al promedio de los países latinoamericanos. Sin embargo, el factor decisivo que le permitió a Colombia resistir la

recesión económica mundial y mantenerse como economía estable fue el auge de la minería:

"Después de una fuerte desaceleración en 2009, el crecimiento de la producción se recuperó rápidamente hasta alcanzar el 5.9% en 2011, a pesar de las graves inundaciones registradas a finales de 2010 y la pérdida del mercado de exportación de Venezuela, como resultado de una serie de disputas entre los dos países. El crecimiento se apoyó en el auge del sector minero, y las exportaciones e inversiones de productos básicos se vieron impulsadas por el fuerte aumento de sus precios. El sector minero creció en más de un 14% en términos reales en 2011. Los sectores no trasnsables también se comportaron de forma boyante, en particular el de los transportes, los servicios financieros y la construcción" 40.

Esta prosperidad le ha permitido a Colombia avanzar en varios escenarios internacionales. En mayo de 2013, por ejemplo, el país logró que la OECD estudiara su petición de ingreso. En caso de lograrlo, Colombia se convertiría en el tercer país latinoamericano (junto a México y Chile) en pertenecer al organismo que aglutina a 34 de las economías más avanzadas del planeta.

De otro lado, el incremento de los niveles de seguridad y la reducción de la violencia asociada con el narcotráfico en el país, sumado a la posibilidad de que el conflicto interno termine en el contexto de las actuales negociaciones de paz, han llevado a algunos a calificar a Colombia como un país 'nuevo' y en necesidad de ser 'redescubierto'. Las Fuerzas Armadas colombianas están ahora clasificadas como unas de las mejores del mundo y de hecho, el gobierno está interesado en ofrecer y compartir su experticia. Durante la última década, de acuerdo con miembros del gobierno, Colombia ha ofrecido su experticia a varios países en América Latina, el Caribe, Europa y África. Recientemente, y solo para citar un ejemplo, Colombia ha firmado un acuerdo para compartir su know how en materia antinarcóticos con la OTAN⁴¹. Más de 16 000 personas en 40 países han sido entrenados por fuerzas de seguridad colombianas en áreas como la interdicción marítima, el combate de jungla, la inteligencia antiterrorismo y tácticas para combatir la extorsión, el secuestro y el tráfico de drogas. Las Fuerzas Armadas colombianas son más grandes que las de Brasil, un país cuatro veces más grande que Colombia, y entre 2000 y 2010, el gasto anual militar se ha casi duplicado pasando de 5.7 miles de millones a 10.4 miles de millones de dólares estadounidenses⁴².

Este escenario ha dado lugar a un interés renovado por parte del gobierno por proyectar un país transformado, en donde los temas del conflicto y el narcotráfico pertenecen al pasado, y en donde la prosperidad económica empuja al país en otras direcciones. El papel que quiere jugar Colombia en el plano internacional es uno de mayor protagonismo y liderazgo y las ligas a las que quiere pertenecer ya no son las de los Estados fallidos. Parte de esta estrategia ha sido el papel de mediador que jugó Juan Manuel Santos en la crisis de Honduras de 2009, la membresía de Colombia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y su intento por liderar el tratamiento de la crisis en Haití⁴³, la obtención de la Secretaría General de la UNASUR para Colombia, y últimamente, el intento de Colombia de actuar como mediador en el conflicto entre Israel y Palestina⁴⁴. Por supuesto, los intentos de mediación en el proceso de negociación de la reforma al SIDH que describimos en la sección anterior hacen parte de este nuevo papel que Colombia está buscando desempeñar en el escenario hemisférico e internacional.

Su intento por consolidarse como líder regional, ha llevado al país a perseguir una política exterior más multilateral, más pragmática y más diversificada que la que se diseñó e implementó durante la administración Uribe. A diferencia de lo sucedido durante la administración Uribe, Santos no ha asumido la existencia de una inconsistencia entre tener una fuerte y profunda relación con Estados Unidos, y acercarse a la región y sus instituciones; ha reconstruido parcialmente su relación con Venezuela —deteriorada tras duros enfrentamientos entre los presidentes Uribe y Chávez— y ha promovido y participado activamente en la conformación de la Alianza del Pacífico, un nuevo mecanismo de integración diferente y alternativo a los existentes en la región.

Estas transformaciones han llevado a los tomadores de decisiones y a la opinión pública a pensar en la inserción internacional de Colombia como un proceso de más aliento y mucho más ambicioso. Consecuentemente, esta búsqueda del ingreso a las categorías de 'líderes regionales' o 'países emergentes' ha incrementado ostensiblemente los niveles de *vulnerabilidad social* de Colombia. El énfasis en la construcción de una identidad internacional diferente, de una 'Nueva Colombia' casi liberada

del conflicto, más segura y más próspera, ha hecho que el gobierno y la opinión estén hoy más preocupados que nunca por su reputación internacional. Por eso la insistencia en salir de la 'lista negra' de violadores a los derechos humanos que se discutió en la sección anterior y por eso, las transformaciones más generales de la política en materia de derechos humanos discutidas en la sección 2.

5. Conclusiones

Una de las críticas más duras que se le ha hecho al modelo de la espiral de Sikkink et. al. que describimos al inicio de este texto, es justamente que la transición de la fase del estatus prescriptivo a la del cumplimiento sistemático es menos contundente, menos automática y más difícil de lo que sugiere esta aproximación conceptual. A esto hay que añadir que este momento de transición es probablemente el momento en donde los mecanismos de socialización y vulnerabilidad social operan más tenuemente. En esta sección queremos presionar un poco más este argumento y sugerir que otra condición que dificulta el cambio de comportamiento del Estado hacia un cumplimiento sistemático con las normas es la capacidad que tienen los Estados de aprender a jugar estratégicamente con la ambigüedad de las normas internacionales sin necesariamente incurrir en cumplimiento irrestricto o en incumplimiento flagrante.

Uno de los elementos que no tiene en cuenta el modelo de la espiral es justamente que los Estados tienen la capacidad de aprender a maniobrar frente a las normas y a la presión internacional, y para mejorar su posición internacional no tienen como única alternativa la el cumplimiento con las normas de derechos humanos. El comportamiento de Colombia demuestra, por ejemplo, que el Estado finalmente ha entendido que la táctica de la *negación* se ha agotado como mecanismo de reacción frente a la presión de ONGs y organismos internacionales a favor de un mayor respeto a los derechos humanos. Ha intentado entonces combinar ésta con algunas *concesiones tácticas* y hoy, se encuentra transitando hacia la fase del *estatus prescriptivo*, como lo demostramos en el texto.

La discusión de la reforma al SIDH es un ejemplo claro de cómo Colombia ha logrado un dominio del tema de derechos humanos y de

normas internacionales amplio, que ha llevado al país a comprender y asumir que la negación no es la mejor estrategia. Esto ha llevado a avances considerables, pero se trata de avances estratégicos y no teleológicos, se trata de mejoras parciales en la reputación internacional de Colombia pero no necesariamente de una reducción importante de las violaciones a los derechos humanos en el país. La estrategia que siguió el gobierno para lograr sacar al país del infame Capítulo IV en el contexto del debate regional sobre la reforma al SIDH así lo demuestra. Para ser más claros: más que un cumplimiento de las normas inspirado en la filosofía humanitaria que las soporta, más que un cumplimiento motivado por la adhesión a los principios base de estas normas, Colombia se comporta como un jugador estratégico que conoce las reglas y como un actor que las aplica pero de una forma selectiva y hábil. De esta forma, puede continuar promoviendo sus propios intereses y aquellas políticas que realmente le interesan, puede mejorar su imagen internacional y reducir la presión sin cambiar drásticamente su comportamiento.

Cuando Sikkink et. al. sugieren que la persuasión y la argumentación son mecanismos que facilitan el paso de la fase del estatus prescriptivo a la del cumplimiento sistemático con las normas, implícitamente asumen que ambos mecanismos operan solo en una dirección: desde aquel que intenta convencer al Estado de que respete los derechos humanos hacia el Estado mismo. Pero no se contempla la posibilidad de un ejercicio de contraargumentación por parte del Estado que vaya más allá de la simple negación. En primer lugar, los argumentos del Estado pueden ser más sofisticados y elaborados que la negación y el modelo no reconocen esta posibilidad. Y en segundo lugar, el modelo subestima la capacidad del Estado de aprender nuevas estrategias para participar en una forma más activa y más estratégica en la conversación, sin que ello derive en un cambio significativo en su comportamiento, en sus intereses o en un mayor cumplimiento con las normas de derechos humanos.

En este artículo, hemos demostrado que la política exterior colombiana en materia de derechos humanos refleja justamente ese proceso de aprendizaje del Estado colombiano en su diálogo con el sistema internacional, proceso de aprendizaje que solamente aleja al país de su transición hacia la última fase del modelo de la espiral, la del cumplimiento sistemático con los derechos humanos.

NOTAS

- 1. Sikkink, Kathryn; Risse, Thomas y Ropp, Stephen (1999), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 2. Para una descripción de este proceso ver Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn (1998), Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics, Ithaca NY, Cornell University Press.
- 3. Risse, Thomas y Ropp, Stephen C., "Introduction and OverviewW en Risse, Thomas; Ropp, Stephen y Sikkink, Kathryn (2013), *The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 4. Esta sección está parcialmente basada en Borda, Sandra, (2011) "Política Exterior y Derechos Humanos en Colombia: Un manual para la contención de la presión internacional" en Saltalamacchia, Natalia y Covarrubias, Ana, Derechos Humanos en Política Exterior. Seis casos latinoamericanos, México D.F., Editorial Miguel Ángel Porrúa, ITAM.
- Gallón, Gustavo (1997). Diplomacia y Derechos Humanos: entre la inserción y el aislamiento" en Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto, Colombia Entre la Inserción y el Aislamiento: la política exterior colombiana en los años noventa. Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional: 202-231. Pp. 203-204.
- Ramírez, W. (1988). "Amnistia Internacional: Ese Incomodo Visitante" en Revista Análisis Político No. 4. Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional: 84-92. P. 87.
- 7. En este link se puede encontrar el intercambio de cartas de Cancillería y CIDH alrededor de esta visita: http://www.cidh.org/countryrep/Colombia81sp/Introduccion.htm#A. Antecedentes
- 8. Gallón, G. (1997), Op. cit. P. 206.
- 9. Ibid.
- 10. Ibid.
- 11. Ibid. P. 218.
- 12. Ibid.

- 13. Ibid. P. 19.
- 14. Gómez, Juan Gabriel (1994) «Los Derechos Humanos del Nuevo Gobierno: entre la imagen y la realidad» en *Revista Análisis Político* No. 23, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional: 68-78. P. 69.
- 15. El 7 de febrero de 1989, Isidro Caballero Delgado y María del Carmen Santana fueron capturados por una patrulla militar conformada por unidades del Ejército de Colombia acantonadas en la base militar Líbano. La detención se produjo por la activa participación de Isidro Caballero Delgado como dirigente sindical del magisterio santandereano desde hacía 11 años. Los dos se encontraban promoviendo la participación del pueblo para la realización del "Encuentro por la Convivencia y la Normalización" que tendría lugar el 16 de febrero de 1989 en el Municipio de San Alberto. Estas personas nunca fueron encontradas después de ser aprehendidas por el ejército.
- 16. Gómez, J.G., Op. cit. P. 70.
- 17. Gallón, G. (1997), Op. cit. p. 221.
- 18. Ibid. P. 222.
- Gallón, Gustavo (2002). "Diplomacia y Derechos Humanos en Colombia: más de una década de ambigüedad" en Ardila, Marta; Tickner, Arlene y Cardona Diego, Prioridades y Desafíos de la Política Exterior. Bogotá, FESCOL: 238-282. P. 257.
- 20. Ibid. p. 268.
- 21. Sikkink, Kathryn; Frey, Barbara y Lyons, Amanda (2009) "Reporte Temático de la Polítia Exterior Colombiana: Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario" en Borda, Sandra et. al (compiladores), Misión de Política Exterior 2009-2010. Bogotá, Ediciones Uniandes.
- 22. Asamblea General ONU, 63 Periodo de Sesiones. Acta resumida 14ª sesión (A/C.6/63/SR.14). Registro Oficial Nueva York, 2008. Acceso ONU. Internet. Readex (Enero 5, 2009).
- 23. Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH. Informe Anual 2008. Doc. OEA/Ser.L/V/II.134, 25 de febrero de 2009, Párr. 55.
- 24. Intervención Embajador Néstor Osorio Representante Permanente de Colombia, Implementación de las Resoluciones de Naciones Unidas, Nueva York, Marzo 1 de 2011. Versión online http://www.colombiaun.

- org/Asamblea%20General/Periodo%20Sesiones%2065%20(2010)/ Articulos%2065/65_plen_lmarzo_ll.html, última visita Junio 25 de 2013.
- 25. Redacción Política (2011), "Santos reconoce conflicto armado y Uribe lo controvierte" en El Espectador, Mayo 4 de 2011. Versión online http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-267421-santos-reconoce-conflicto-armado-y-uribe-controvierte última visita Junio 27 de 2013.
- 26. Simmons, Beth, (2009). *Mobilizing for human rights. International Law in domestic politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- 27. Dirección Nacional de Planeación (2010), Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, *Prosperidad para Todos*, Resumen Ejecutivo. Versión online https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=4-J9V-FE2pI%3d&tabid=1238, última visita Junio 25 de 2013.
- 28. Dirección Nacional de Planeación (2010), Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos: Más empleo, menos pobreza y más seguridad. Versión online https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?file ticket=J7HMrzUQfxY%3d&tabid=1238, última visita Junio 25 de 2013. P. 530.
- 29. Dentro de las cuestiones que han dado lugar a visibilidad positiva de Colombia en el ámbito internacional están las siguientes: la adopción de la Ley de víctimas y restitución de tierras, algunas modificaciones en estándares laborales y sindicales que promovieron que el congreso de Estados Unidos aprobara finalmente el TLC entre ese país y Colombia (algo que no se logró durante el periodo de Uribe) y la mejoría de algunos índices de inequidad y pobreza. Sin embargo, la situación de derechos humanos sigue siendo crítica en distintos sentidos. Así, por ejemplo el informe de la oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2002 resaltó la persistente impunidad en materia de ejecuciones extrajudiciales cometidas por miembros de la fuerza pública, las regresiones normativas (que incluyeron una modificación constitucional) en la ampliación del fuero militar, y los pocos avances en esclarecimiento de casos de desapariciones forzadas, así como la continuidad del problema del desplazamiento forzado. Ver: OACNUDH (2013), Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año

- 2012, disponible en: http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe2012.pdf. Para una cuenta actualizada de las violaciones ocasionadas como producto del conflicto armado ver: CNMH (2013) Basta ya: Colombia, memoria de guerra y dignidad. Bogotá. Imprenta Nacional.
- 30. Cfr: Presentación de la Delegación de Colombia sobre el tema "Asuntos de Procedimiento en la Tramitación de los Casos y Peticiones Individuales ante la CIDH" (Reunión del Grupo de Trabajo del 20 de septiembre de 2011) Disponible en: <a href="https://gresentación de la Delegación de Colombia sobre el tema "Criterios para la Construcción del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH" (Reunión del Grupo de Trabajo del 5 de octubre de 2011). Disponible en: GT/SIDH/INF. 13/11
- 31. Respecto de Colombia la CIDH ha elaborado los siguientes informes temáticos o de país: Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Colombia (1981); Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia (1993); Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia (1999); Informe sobre el Proceso de Desmovilización en Colombia (2004); Pronunciamiento de la CIDH sobre la Aplicación y el Alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia (2006); Las Mujeres frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia (2006); Informe sobre la Implementación de la Ley de Justicia y Paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales (2007); Seguimiento de la CIDH al Proceso de Desmovilización de las AUC en Colombia: compendio de documentos publicados (2004-2007); Lineamientos Principales para una Política Integral de Reparaciones (2008); Informe sobre la Visita al Terreno en Relación con las Medidas Provisionales Ordenadas a favor de los Miembros de las Comunidades Constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las Familias del Curbaradó, Municipio de Carmen del Darién, departamento del Chocó, República de Colombia (2009); y Observaciones Preliminares de la CIDH Tras la Visita del Relator sobre los Derechos de Los Afrodescendientes y Contra la Discriminación Racial a la República de Colombia (2009). Asimismo, la CIDH ha emitido los siguientes informes de seguimiento que figuran en el Capítulo V del Informe Anual: Capítulo V al Informe Anual de 1999 Informe de Seguimiento

- del Cumplimiento con las Recomendaciones de la CIDH en el Tercer Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia y Capítulo V al Informe Anual de 2009 Informe de Seguimiento Las Mujeres Frente a la Violencia y Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia.
- 32. Colombia ha sido objeto de informe especial de capítulo IV en los siguientes años: 1981, 1982, 1994, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.
- 33. De hecho, durante el tiempo en que se desarrolló este proceso, la Corte tuvo bajo su conocimiento casos sensibles para el gobierno como el Caso de la Masacre de Santo Domingo, el Caso de la Operación Génesis y el Caso de los Desaparecidos del Palacio de Justicia.
- 34. Exactamente el Presidente señaló en el Foro sobre Fortalecimiento del SIDH realizado en agosto de 2012 en Bogotá: "No podemos retroceder en la labor que ha avanzado esta relatoría, y por eso apoyamos su independencia financiera, sin perjuicio de que otras de las relatorías reciban un apoyo mayor por parte de los Estados miembros." Cfr. http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/PteSantosBogota.pdf
- 35. Ello, excepto por algunas declaraciones confusas que emitió en algún momento la Canciller Holguín quien afirmó en una entrevista hecha por la Revista Semana que "En cuanto a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, el punto que se ha discutido es sobre su financiamiento, más que otra cosa, porque los recursos que reciben otras relatorías como la indígena, la de mujer o de niños, son infinitamente inferiores y las relatorías deberían tener un mismo estándar. Vamos a ver qué pasa, porque no queremos que esto genere divisiones dentro de la misma OEA, en donde ya hay complicaciones".
- 36. Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la instalación del 47º Período de Sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Medellín, 18 de marzo de 2013. Discurso disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Marzo/Paginas/20130318_08.aspx
- 37. Por ejemplo, el nuevo artículo 25 del reglamento de la CIDH tiene una extensión de dos páginas y media. En éste se incluyeron previsiones para solicitar información a los Estados antes de otorgar las medidas cautelares (algo que antes no era requisito), se establecieron algunos criterios que deberán ser tenidos en cuenta por la CIDH para decidir el otorgamiento (entre ellos las gestiones que han realizado los pe-

- ticiones en la vía interna para denunciar el asunto), y se incluyeron procedimientos y plazos para la revisión de medidas con miras a su levantamiento. Cfr. Reglamento CIDH, Art. 25.
- 38. En palabras del Presidente Santos: "El proceso de reforma que hoy atraviesa la Comisión—en un diálogo enriquecido con los Estados—es crucial para consolidar procedimientos que se ajusten a las nuevas realidades de nuestros países y que permitan un mejor ejercicio de sus funciones en materia de promoción y protección de los derechos humanos". Cfr. http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/PteSantosBogota.pdf
- 39. "En lo que respecta a Colombia, no compartimos posiciones extremas en esta materia, pero sí consideramos que el ejercicio de reflexión, autocrítica y evaluación del Sistema y de la Comisión es sano para su mantenimiento y fortalecimiento". Cfr. http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/PteSantosBogota.pdf
- 40. OECD, Estudios económicos de la OECD (2013). Colombia. Evaluación Económica, Enero de 2013, Visión General. Versión online http://www.oecd.org/eco/surveys/Colombia_Overview_ESP%20NEW.pdf, última visita Junio 27 de 2013.
- 41. Redacción Judicial (2013), "Colombia y OTAN firman acuerdo de intercambio de información y experiencia" en El Espectador, Junio 25 de 2013. Versión online http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-429876-colombia-y-otan-firman-acuerdo-de-intercambio-de-informacion-y-e, última visita Junio 27th de 2013.
- 42. Schipani, Andres (2013), "Security for export" en *The New Colombia*. *Peace and prosperity in sight: the country comes of age*, Financial Times, Junio 4 de 2013. Versión online http://www.ft.com/intl/cms/d2ec5854-cd1e-11e2-9efe-00144feab7de.pdf, última visita Junio 27th de 2013 y International Crisis Group, "Colombia: Peace at Last?, Latin America Report No. 45, Septiembre 25 de 2012. Versión online http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/latin-america/colombia/045-colombia-peace-at-last.pdf, última visita Septiembre 9 de 2013.
- 43. Burgués, Miriam, "Santos encamina su política exterior a lograr liderazgo regional de Colombia" en El Nuevo Diario, Junio 27 de 2013. Versión online http://www.elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=239040, última visita Junio 28 de 2013.

44. Actualidad, "Santos insiste en mediación de Colombia en conflicto entre Israel y Palestina" en El Espectador, Junio 11 de 2013. Versión online http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/articulo-427001-santos-insiste-mediacion-de-colombia-conflicto-entre-israel-y-pa, última visita Junio 28 de 2013.

RESUMEN

La administración Santos y el proceso de reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: de la negación y las concesiones tácticas al estatus prescriptivo

Este artículo sugiere que el comportamiento tradicional de Colombia en materia de derechos humanos, y a nivel internacional, ha combinado altos niveles de negación y el uso de concesiones tácticas a la comunidad internacional. Sin embargo, durante la administración Santos el estado colombiano ha empezado a dar pasos importantes hacia un estatus prescriptivo. Para ilustrar este punto, examinamos los cambios que ha sufrido la política colombiana en materia de derechos humanos durante el gobierno Santos y, como instancia concreta de esta política, analizaremos la posición colombiana en el proceso de reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

ABSTRACT

Santos Administration and the Process to Reform the Inter-American Human Rights System: From Denial and Tactical Concessions to Prescriptive Status

The article suggests that Colombia's traditional behaviour in relation to human rights and at the international level has combined high levels of denial and the use of tactical concessions to the international community. However, during Santos Administration, the Colombian Sate has taken significant steps towards a prescriptive status. To illustrate this, the paper examines the changes undergone by the Colombian policy on human rights during Santos Administration and it analyses Colombia's position on the process to reform the Inter-American Human Rights System (IAHRS) as a specific example of this policy.

Summario

A administração Santos e o processo de reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: da negação e das concessões táticas ao status prescritivo

Este artigo sugere que o comportamento tradicional da Colômbia em matéria de direitos humanos, no plano internacional, aliou altos níveis de negação e o uso de concessões táticas à comunidade internacional. Não obstante, durante a administração Santos o estado colombiano começou a dar passos importantes rumo a um status prescritivo. Para ilustrar este ponto, examinamos as mudanças sofridas pela política colombiana em matéria de direitos humanos durante o governo Santos e, como instância concreta desta política, analisamos a posição colombiana no processo de reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH).



248

Naviambra - Diciambra 2013

Directora: Svenja Blanke Jefe de redacción: Pablo Stefanoni

¿Por quién dobla la pelota? Fútbol, nación y negocios

COYUNTURA: Perú: la prosperidad falaz / Nicolás Lynch Leer

TRIBUNA GLOBAL: Teología y política en el discurso del papa Francisco. ¿Dónde está el pueblo? / **Emilce Cuda**

TEMA CENTRAL: Fútbol, leonas, rugbiers y patria. El nacionalismo deportivo y las mercancías / **Pablo Alabarces**

Club Atlético Revolución. Sankt Pauli, el equipo «anticapitalista» / Mariano Schuster

Participación, poder y política en el fútbol argentino / **Verónica Moreira** Fútbol y altura. La dramática historia de La Paz y el fútbol boliviano / **Carlos Mesa Gisbert**

El fútbol, más allá de los fetiches / Gabriel Restrepo

El Brasil reinventado. Notas sobre las manifestaciones durante la Copa de las Confederaciones / **Simoni Lahud Guedes**

La crisis del fútbol ecuatoriano. Entre el endeudamiento, la fragilidad institucional y la violencia / **Fernando Carrión M. y Pablo Samaniego** El invisible (y victorioso) fútbol practicado por mujeres en Brasil / **Carmen Rial**

Un pajarillo llamado «Mané». Evocación de Manuel dos Santos, Garrincha / Luis H. Antezana J.

CRÓNICA: Honrar a Dios... con tarjeta de crédito o efectivo. El auge evangélico en Brasil / **Paula Corrêa**

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago las siguientes direcciones electrónicas:

<info@nuso.org>;
<distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

249
La batalla por los medios



La postura del Ecuador frente al proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La disputa por los conceptos y sus consecuencias

Sandra Serrano y Luis Daniel Vázquez

1. Introducción

El proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos puso en evidencia una disputa conceptual sobre la democracia entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Ecuador con consecuencias en la protección de los

derechos humanos. Explícitamente, la controversia se centró en las atribuciones y desempeño de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, mediante cuatro propuestas del Estado ecuatoriano: a) que la Organización de los Estados Americanos financie, a partir de recursos propios, la actividad de la Comisión y hasta que este objetivo sea alcanzado, los recursos obtenidos de fuentes externas no quedaran etiquetados o condicionados a un tema en específico; b) la Comisión debe lograr un balance de recursos entre las diferentes relatorías con que cuenta; c) la Comisión debe establecer un Código de Conducta que regule la actividad de las relatorías, y d) el informe de la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión debe presentarse de la misma forma que los informes de las otras relatorías.

Estas propuestas han sido leídas como un intento de debilitamiento de la Relatoría Especial y de la propia Comisión Interamericana. Sin embargo, aquí nos preguntamos si la disputa entre la Relatoría y Ecuador se encuentra en una negativa del Estado a cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de libertad de expresión o si, por el contrario, es una manifestación de formas distintas de concebir a la democracia y, por tanto, a la libertad de expresión. Sostenemos que implícitamente la controversia se encuentra en que Ecuador y la Relatoría tienen dos formar de entender al poder político, a la estructura de poder, a la democracia y a la libertad de expresión. El análisis de estas diferencias lleva a determinar que la Relatoría Especial tiene una idea más institucional-pluralista de entender el poder político, y con esta idea construye también la concepción de democracia y de libertad de expresión. En cambio, para el gobierno ecuatoriano, el poder político debe analizarse desde la estructuración social donde los poderes fácticos son actores relevantes, incluso más relevantes que los actores institucionales, por lo que la democracia pensada sólo desde el ámbito institucional no sólo es limitada, sino insuficiente para entender la conformación política estatal.

Esta posición de la Relatoría no significa, necesariamente, que exista una intencionalidad en contra de Ecuador, sino que la fuente liberal de la que abreva la interpretación del derecho a la libertad de expresión ha dejado de lado los problemas que para el ejercicio de este derecho presenta la concentración de los medios de comunicación en manos privadas, más allá y a pesar de los esfuerzos de los estados.

Así, Ecuador no parece tener conflictos fuertes ni con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ni con la Comisión Interamericana en cuanto tal, sino que es al acercarse al tema de libertad de expresión donde las diferencias conceptuales impactan a la protección de los derechos.

2. La relación entre el SIDH y Ecuador

Al considerar los distintos procedimientos y mandatos del SIDH podría afirmarse que el Ecuador no tiene una relación particularmente ríspida ni con la Corte IDH ni con la CIDH. El problema principal está en su vinculación con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Es en razón de la naturaleza de los argumentos, perspectiva y enfoque para la protección de la libertad de expresión seguido por la Relatoría que puede observarse una creciente disputa con Ecuador, la cual tuvo su punto más difícil con la emisión del informe 2012 de dicha Relatoría, y ha impactado en el Proceso de Fortalecimiento del SIDH. A continuación haremos un repaso general de la relación entre Ecuador y los órganos del Sistema a fin de delinear los ámbitos de disputa que se hicieron evidentes en el Proceso de Fortalecimiento y de manera más evidente frente a la Relatoría.

2.1 La Corte Interamericana: una relación pacífica

La llegada de Rafael Correa no significó un cambio sustancial en el tratamiento de los casos ante la Corte IDH. Desde el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte IDH en 1984,¹ Ecuador ha sido sentenciado por ese tribunal en trece asuntos, de los cuales hasta septiembre de 2013 no había decidido ningún caso por presuntas violaciones a derechos humanos sucedidos después de 2006, año en que llegó a la presidencia Rafael Correa.

En todos los casos la Corte ha condenado a Ecuador por violaciones a los derechos de garantías judiciales y de protección judicial, contenidos en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Asimismo, en las sentencias no hay un panorama cargado hacia alguna violación de derechos en particular,

por el contrario los derechos que se encontraron violados reflejan la situación de los derechos humanos de la región. En este sentido, conviene señalar que Ecuador no ha sido condenado hasta ahora por la violación al derecho a la libertad de expresión, a pesar de las constantes manifestaciones sobre el estado de ese derecho en el país emitidas por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH.

Por otra parte, parecería que Ecuador ha mantenido una actitud deferente ante la Corte Interamericana desde antes de la llegada a la presidencia de Rafael Correa. En cuatro de los nueve asuntos recibidos ya bajo la administración del presidente Correa, Ecuador ha reconocido la responsabilidad parcial o total por las violaciones alegadas. En los siguientes casos formuló reconocimientos parciales por la violación de algunos de los derechos alegados: en el Caso Albán Cornejo (2007a) reconoció la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial; en el Caso Chaparro Álvarez y otros (2007b) reconoció la violación de artículos 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), 5 (derecho a la integridad personal), 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) y en el Caso Zambrano Vélez (2007c) reconoció la violación de los artículos 8, 25 y 27 (suspensión de garantías), todos de la CADH.

En el Caso del Pueblo Indígena de Sarayaku, Ecuador formuló un reconocimiento de responsabilidad total por las violaciones alegadas en perjuicio de los miembros de dicha comunidad, entre ellas de los derechos a la propiedad comunal indígena. Al formular el reconocimiento de responsabilidad, el Secretario de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República del Ecuador desmarcó al gobierno del presidente Correa de los anteriores, al señalar que "todos los actos que se produjeron [en 2003], los actos invasivos, los actos de las fuerzas armadas, los actos en contra de la destrucción de ríos, son temas que condenamos como gobierno y que creemos que hay derecho a la reparación". Asimismo indicó que la explotación petrolera debe beneficiar a las comunidades indígenas, por lo que "no va haber ningún desarrollo petrolero sin un diálogo abierto, franco" (Corte IDH, 2012b: párr. 23)².

Por otra parte, las excepciones preliminares que presentan los Estados para impedir que se conozca el fondo de los asuntos³ también constituyen referentes sobre el comportamiento de Ecuador frente a la Corte Interamericana, en la medida que en estos dos ámbitos se manifiesta de manera directa la posición que el Estado asume frente a las actuaciones de dicho tribunal. Ecuador no ha presentado excepciones preliminares que se refieran a violaciones de procedimiento como resultado de la actuación de la Comisión Interamericana como sí lo han hecho otros países⁴. En cambio presenta las excepciones preliminares típicas que se refieren al no agotamiento de recursos internos, por considerar que en Ecuador existían otros medios de defensa a los que no se acudió o bien que las instancias nacionales no han emitido la última palabra respecto al tema. Esta excepción preliminar se corresponde con la lógica del sistema de peticiones, donde los órganos interamericanos de derechos humanos constituyen mecanismos subsidiarios y que, por tanto, el Estado debe tener la oportunidad de remediar la situación antes de que los mecanismos internacionales puedan intervenir. Por su parte, la excepción preliminar de cuarta instancia busca dejar fuera del conocimiento de la Corte aquellos asuntos donde la materia en controversia sea la revisión de las decisiones judiciales nacionales.

Finalmente, las medidas provisionales también pueden aportar elementos para verificar la forma en que Ecuador se relaciona con la Corte Interamericana y de los casos que, de acuerdo con la Comisión Interamericana, requieren una urgente atención por parte de dicho Tribunal⁵. Después de 2006 el Ecuador ha recibido la solicitud de continuar con una medida provisional en el Caso del Pueblo Sarayaku y, en dos ocasiones, de adoptar medidas a favor de los abogados del Caso Chiriboga, mismas que han sido rechazadas por la Corte Interamericana (Corte IDH, 2011c y Corte IDH, 2011d). Respecto de las medidas a favor de los miembros del Pueblo Sarayaku, la Corte ha requerido que se adopte lo necesario para la protección de la vida, integridad y seguridad personales de los miembros del Pueblo Sarayaku y que se extraiga todo el material explosivo de sus territorios, así como que establezca un sistema de "expedito y permanente" de participación del Pueblo en la "planificación, implementación y evaluación" de las medidas provisionales (Corte IDH, 2010b).

La relación entre Ecuador y la Corte Interamericana no resalta por algún aspecto en particular, en todo caso, es de subrayar la invitación a realizar una visita *in situ* por una delegación del Tribunal formulada

por el presidente Correa como una buena práctica para asuntos como el del Pueblo Sarayaku donde es la protección a la relación especial con la tierra lo que constituye el objeto mismo de la controversia.

2.2 La Comisión Interamericana: Una relación grisácea

Al igual que en el caso de la Corte, en lo que se refiere al procesamiento de peticiones individuales⁶ no se manifiesta una disputa importante entre la Comisión y Ecuador. Para el análisis de las peticiones, la Comisión emite distintos informes: admisibilidad, archivo, solución amistosa y fondo. Desde 2006, la Comisión ha admitido 42 asuntos contra Ecuador, la mayoría de ellos por violaciones al derecho a la vida, la integridad personal, la libertad personal y el acceso a la justicia. De estas peticiones únicamente tres se refieren a hechos acaecidos durante el gobierno de Rafael Correa, aunque los efectos de algunas otras continuaron después de 2006. El primero de esos casos se refiere a la petición 247-07 sobre la alegada desaparición de una persona mientras se encontraba internado en un hospital público de la ciudad de Quito (CIDH, 2010a). El segundo asunto se trata de la petición 1201-07 por la muerte de varios niños recién nacidos en una institución de salud estatal, debido a que la sala de neonatología estaba contaminada (CIDH, 2012a). El último caso es sobre la petición 670-06 por la muerte de un niño, "debido a las deficiencias en el tratamiento médico y la omisión del personal de un hospital público de la ciudad de Guayaquil, Provincia de Guayas, de monitorear su estado de salud después de una intervención quirúrgica" (CIDH, 2012b). Tan sólo en el último asunto se alega la violación al derecho a la libertad de expresión, pero dados los hechos que se indican en el informe de admisibilidad es probable que no se refieran a la difusión de información e ideas por periodistas o medios de comunicación.

Durante el periodo 2006-2012, la Comisión ha declarado inadmisibles tres peticiones,⁷ mientras que ha emitido informes de archivo en 11 peticiones⁸. Tan solo 5 peticiones concluyeron por solución amistosa, cuatro de ellas en 2006 y una más en 2012. Estos asuntos se refieren a violaciones a los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad personal, las garantías judiciales y la protección judicial⁹. Estos números, aunque escasos, tampoco distan del comportamiento de otros Estados partes de la CADH. Así, por lo que hace a los asun-

tos bajo trámite la Comisión ha seguido sus gestiones ordinarias en el procesamiento de las peticiones sin ninguna incidencia especial respecto del Ecuador.

Por otra parte, durante el mismo periodo de 2006 a 2012, la Comisión ha solicitado la adopción de cuatro medidas cautelares¹⁰ al Ecuador. La primera de ellas es a favor de los "pueblos indígenas Tagaeri y Taromenani para la protección de dichos pueblos ante la presencia de terceros en sus territorios (CIDH, 2006e). En 2007 la Comisión formuló una solicitud de medidas cautelares a fin de proteger a los miembros de una familia e integrantes de una organización de derechos en el Ecuador que han sufrido diversas amenazas (CIDH, 2007). El tercer caso se refiere a una solicitud de 2011 para la protección de la vida e integridad personal del beneficiario cuya identidad se mantiene en reserva (CIDH, 2011j). En 2012 la Comisión solicitó la adopción de medidas cautelares a favor de los tres directores del periódico El Universo para evitar daños irreparables a su libertad de expresión, en vista de la condena a tres años de prisión y al pago de 40 millones de dólares que enfrentaban como consecuencia de una querella por injurias calumniosas promovida por el presidente Rafael Correa. Estas medidas fueron levantadas en el mismo año, dado que los solicitantes informaron que habían cesado las causas de urgencia inmediata que las motivaron (CIDH, 2012i).

Finalmente, debe mencionarse el mecanismo de las audiencias¹¹ con representantes de víctimas, organizaciones de la sociedad civil y representantes que se llevan a cabo para analizar peticiones individuales o bien la situación de algunos derechos. En el caso de Ecuador, las audiencias han abordado distintos temas como los derechos de los pueblos indígenas, los derechos de los defensores de derechos humanos, solicitantes de refugio y derechos de las personas privadas de la libertad. Resalta la preocupación por distintos derechos de los pueblos indígenas y de los defensores de los derechos humanos, temas que han tenido más de una audiencia.

Por su parte, el derecho a la libertad de expresión ha sido tema de discusión en cuatro ocasiones entre 2006 y 2013¹². En las últimas tres audiencias estuvieron presentes la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (AEDEP) y la Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios (Fundamedios), organización que el gobierno

ecuatoriano y directamente el presidente Correa ha acusado de proteger sus intereses económicos y no la libertad de expresión. En las audiencias se ha discutido la situación de los periodistas, las reformas legislativas que afectan la libertad de expresión y a los medios de comunicación, así como las alegadas restricciones que para cumplir con su misión han sufrido los medios de comunicación privados.

Es en este tema donde la comunicación entre los participantes es más compleja, pues se presentan posiciones opuestas: por un lado los medios de comunicación privados que defienden su derecho y el de los periodistas que laboran con ellos a difundir las ideas e información que conforme a su línea editorial estimen convenientes y, por otro lado, el Ecuador que acusa a dichos medios privados difundir ideas contrarias al gobierno y con el único objetivo de defender sus intereses económicos. La posición de la CIDH en estas audiencias va en el sentido de asegurar la protección de la libertad de expresión sin hacer ninguna distinción entre el ejercicio de esa libertad y los intereses comerciales que efectivamente puedan tener organizaciones como Fundamedios. Esta posición de la Comisión es más evidente en los informes de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

Para concluir esta sección es relevante mencionar que otro mecanismo de protección de derechos humanos que tiene la CIDH es la emisión de informes por país. La Comisión ha emitido solo uno respecto de Ecuador en 1997.

2.3 La Relatoría: una relación fallida

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no existe la prensa corrupta, sólo existen políticos malvados que persiguen a ingenuos y angelicales periodistas porque denuncian la corrupción y porque estos dictadores y villanos populistas no soportan la crítica que heroicamente publica la prensa. Hasta cuando tanta falsedad, hasta cuando tanto engaño social...

Discurso de Rafael Correa en la Primera Cumbre para un Periodismo Responsable en los Nuevos Tiempos (CUPRE 2013 de UNASUR). Guayaquil, Ecuador. <u>www.youtube.com/watch?v=6JmYHXncl3I</u> Como parte de sus actividades de promoción, la Comisión cuenta con siete relatorías temáticas¹³ y una relatoría especial para la libertad de expresión. Esta relatoría especial fue creada por la CIDH en octubre de 1997 como una oficina permanente e independiente que actúa dentro del marco de la Comisión Interamericana y tiene como mandato general la realización de actividades de protección y promoción del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Para ello la Relatoría establece como sus funciones principales: el litigio estratégico (apoyo a la CIDH en los casos individuales y preparación de informes en materia de libertad de expresión), la emisión de recomendaciones para la adopción de medidas cautelares, la participación en audiencias públicas de la CIDH, la realización de visitas oficiales a los Estados miembros, la convocatoria a seminarios y talleres de trabajo con actores estratégicos de la región, la elaboración de un informe anual sobre el estado de la libertad de expresión y la emisión de pronunciamientos y declaraciones especiales sobre este derecho¹⁴.

Su estatus especial proviene de la independencia de la que goza y que le permite diferenciarse de las otras siete relatorías porque: 1) cuenta con un relator especial designado por la Comisión para realizar esas funciones de tiempo completo, mientras que las otras relatorías están a cargo de los propios comisionados¹⁵ y 2) su financiamiento proviene de fondos externos aportados por Estados miembros de la OEA, Estados observadores y organismos y fundaciones de cooperación internacional. En cambio, las otras relatorías cuentan con menos recursos y dependen de la elaboración de proyectos específicos¹⁶.

A diferencia de la relación que Ecuador ha tenido con la Corte Interamericana y, en general, con la Comisión, su relación con la Relatoría Especial ha sido de desencuentros cada vez más profundos. Esta situación se puede observar con la evolución de los informes anuales de la Relatoría, que se presentan como anexos al Informe Anual de la CIDH, y la respuesta de Ecuador, que ha trascendido hasta marcar su posición en el Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Desde el informe de 2006 hasta 2012 es posible observar una evolución en el espacio y atención que ha merecido Ecuador y, al mismo tiempo, en la respuesta que ese país ha dado a la Relatoría. Durante este periodo hubo un cambio de Relator y de la forma en que se presentan

los informes, mientras que en 2006 no había secciones específicas por país, ya para el informe 2008 se incluye una evaluación sobre la libertad de expresión por Estado. En 2006 el entonces Relator realizó una visita a Ecuador y recomendó la derogación del tipo penal de desacato (Relatoría, 2007: 11 y 123). Para 2007, se reportaron amenazas, procesos judiciales, agresiones de particulares, posicionamientos gubernamentales respecto de los medios de comunicación privados, el estado de los medios estatales y decretos legislativos (Relatoría, 2008: 88-91).

Con el nuevo formato del informe de 2008, la situación de la libertad de expresión en Ecuador también fue analizada por una nueva relatora. Para este año, se reportan agresiones a periodistas, las condenas de prisión y pago de daños o amenazas de juicio seguidos en contra de algunos periodistas o directores de medios de comunicación por la información que publicaron o sus opiniones respecto de autoridades estatales y el desarrollo de procesos administrativos en contra de medios de comunicación que llegaron hasta la incautación de canales de televisión. En este sentido, la Relatoría "invita al Estado a someter todo proceso de revisión de licencias o frecuencias de radiodifusión" a los estándares del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de libertad de expresión (Relatoría, 2009: 57-63). En este informe tampoco se presentan valoraciones sobre los hechos reportados, aunque ya queda establecido un espacio de disputa: por un lado, el control estatal sobre los medios de comunicación que se manifiesta por los procedimientos administrativos a medios privados y, por otro, los medios privados que informan a la Comisión sobre lo que consideran limitaciones al ejercicio de su libertad de expresión por las intromisiones estatales.

En el informe de 2009 la Relatoría valoró positivamente los avances para la eliminación de los delitos de ofensas contra funcionarios públicos, el desacato y algunas modalidades de injurias. De igual manera valoró la entrega que hizo el Ecuador de una comunicación sobre los hechos reportados en el informe de 2008 y afirmó que tomaría en cuenta dicha información para la elaboración del informe de 2009. En cuanto a las posibles violaciones a la libertad de expresión, la Relatoría señaló la existencia de un "creciente número de amenazas y agresiones contra periodistas y medios de comunicación", por lo que llamó al Estado a que se investiguen y esclarezcan "los graves hechos

de violencia registrados contra los periodistas". Conviene señalar, que la información que se presenta en este apartado no contiene la posición estatal respecto a las agresiones. Por otra parte, la Relatoría "observa con preocupación" las declaraciones del presidente Correa quien "dedica cerca de una hora de su espacio televisivo semanal para descalificar duramente a la prensa y tildarla, en diversas oportunidades de ser 'conspiradora', 'corrupta', 'desestabilizadora', 'irresponsable' y 'mentirosa'". En este punto, la Relatoría señaló la importancia que reviste el ejercicio de la libertad de expresión para los funcionarios públicos, pero al mismo tiempo las limitaciones especiales que su encargo conlleva, como el hecho de constatar de manera razonable los hechos en los que fundamentan sus dichos y el mayor deber de tolerancia a la crítica (Relatoría, 2010: 77-87). Este tema será después objeto de mayores disputas tanto con los medios privados como con la propia Relatoría, pues el presidente Correa tendió a asumir una posición de igual a igual frente a los medios, incluso con la interposición de denuncias penales, mientras que la Relatoría le recuerda su encargo público y, por tanto, las limitaciones a su libertad de expresión.

En 2010 la Relatoría muestra una mayor preocupación por las reformas legislativas al sistema de medios de comunicación en Ecuador, pero también valora las iniciativas que pretenden eliminar delitos como el desacato. Asimismo, vuelve a hacer hincapié en la situación de violencia en contra de periodistas y en las agresiones a medios de comunicación, entre las que reporta el decreto que ordenó a emisoras de radio y televisión suspender sus transmisiones ordinarias y enlazarse a la señal oficial durante el estado de excepción del 30 de septiembre de 2010, hasta que la crisis fue resuelta, ello sin que la Relatoría explicara por qué se valora este acto como una agresión a los medios. Frente a las amenazas y agresiones a periodistas, la Relatoría recordó a Ecuador la importancia de crear "un clima de respeto y tolerancia hacia todas las ideas y opiniones". Asimismo se reporta el uso del derecho penal contra periodistas y de procedimientos administrativos contra los medios de comunicación y el uso de las cadenas de televisión para referirse "en duros términos a periodistas que han cuestionado decisiones del gobierno" (Relatoría, 2011: 82-93).

Para 2011 el Informe reporta una agudización de la situación de la libertad de expresión en Ecuador y un enfrentamiento más directo

entre el presidente Correa y su gobierno con los medios privados de comunicación. Muestra de ello son las dos denuncias que el presidente interpuso contra periodistas expresiones que consideró injuriosas a su persona. La primera demanda penal por injurias se refiere a la compañía *El Universo*, tres de sus directivos y el editor de la sección de opinión por la publicación de una columna titulada "No a las mentiras"¹⁷. El segundo caso consiste en una demanda por daños morales a dos periodistas que publicaron el libro "El Gran Hermano", donde se refieren a contratos adjudicados por el Estado al hermano del presidente Correa, quien declaró no haber estado enterado de la existencia de esos contratos, mismos que dio por terminados una vez que tuvo conocimiento. El presidente consideró que se trató de "hechos falsos" que "menoscabarían su buen nombre" por lo que solicitó una indemnización de 10 millones de dólares (Relatoría, 2012: 80).

Por otra parte, la Relatoría también informó sobre el aumento de cadenas oficiales que se suman a los dos programas que ya existían antes de 2011, Enlace Ciudadano y Diálogo con el Presidente. En efecto, durante el año se implementó una nueva forma de utilizar la facultad presidencial para la celebración de cadenas, a fin de "ordenar a determinados medios, la publicación de la opinión gubernamental sobre sus notas editoriales o informativas" (Relatoría, 2012: 86). Así, en diversas ocasiones, se interrumpía la programación habitual de una radiodifusora o televisora para transmitir la información oficial respecto a los temas abordados por ese medio de comunicación.

Tanto las dos demandas penales mencionadas como la interrupción de la programación habitual de los medios a través de cadenas nacionales muestran un enfrentamiento directo entre el presidente Correa y los medios privados de comunicación. La Relatoría dedica una buena parte de su informe a recordar al Estado ecuatoriano los estándares internacionales en la materia y la importancia de la mayor tolerancia que deben tener los gobernantes. En este punto la Relatoría no deja lugar a dudas que se trata de un exceso del presidente Correa y de un abuso de poder. Por el contrario, para el gobierno ecuatoriano el abuso de poder no está en ellos, sino en los medios privados de comunicación, en específico en el tratamiento que dan a la información. Como veremos más adelante, esta posición política se debe a que para Rafael Correa los medios de comunicación son un actor político

más que pertenece a una élite político-económica. Esto se puede observar en el propio informe:

[E]xisten en Ecuador grandes poderes mediáticos privados que actúan en contra del Gobierno y que manipulan la libertad de expresión en el país. Resaltó que la mayor concentración de medios se encuentra en el sector privado y que estos medios privados "se encuentran alineados con Fundamedios". Asimismo, el Estado consideró que "la libertad de expresión está muy afectada en la República del Ecuador", con lo cual no son los funcionarios públicos los que deben estar sometidos a las limitaciones sino los "medios de comunicación privados que desinforman, mienten y restringen las libertades, ya que representan importantes sectores nacionales e internacionales que buscan desestabilizar la democracia en el país" (Relatoría, 2012: 89).

La Relatoría responde al Ecuador reiterando los estándares interamericanos en materia de acceso a la información, particularmente aquellos sobre las limitaciones a las que están sometidos los funcionarios públicos. No analiza la situación de los medios de comunicación privados en Ecuador, ni aporta elementos que profundicen los alegatos estatales. Finalmente, el informe contiene datos sobre las reformas legislativas respecto de los medios de comunicación, así como de los procesos administrativos que se siguen contra ellos, manifestando una preocupación por el mayor control estatal frente a las empresas de comunicación.

El Informe 2012 desató una respuesta por escrito del Estado ecuatoriano sobre lo reportado por la Relatoría que consigna un desacuerdo total con la posición de ese órgano. Al igual que en el informe del año anterior, la Relatoría presenta información sobre las amenazas y agresiones a periodistas y medios de comunicación, los avances legislativos sobre medios, el uso del derecho penal contra los periodistas, el uso excesivo de las cadenas presidenciales, las declaraciones del presidente contra periodistas y los procedimientos administrativos en contra de los medios de comunicación (Relatoría 2013: 81-111). El documento hace aparecer a Ecuador como un Estado que acosa y cierra espacios a los medios privados y que pretende ampliar la presencia estatal para que sea su voz y solo ella la que se escuche en el país. En realidad, lo que hay en el fondo en esta disputa con la relatoría

especial son dos formas muy distintas de pensar al poder político, a la estructura de poder, a la democracia y a la libertad de expresión. Sobre esto las siguientes páginas.

3. Los conceptos en disputa: Poder y democracia

3.1 El giro a la izquierda en América Latina

1989 es un año importante por varias razones. La caída del muro de Berlín y la siguiente caída de todo el bloque socialista generó el fin del mundo bipolar. Es en este marco que tres conceptos conformaron el sentido político común de todos los Estados: libre mercado, democracia representativa y derechos humanos. Esto no quiere decir que no hubiera disputas o tensiones entre ellos, las hubo y las sigue habiendo¹⁸. El aspecto central no es la ausencia de tensiones entre estos conceptos, sino su conformación como pilares de la construcción del sentido político común. En esa medida, estos tres conceptos ordenan también la política en América Latina.

La generación de dictaduras como la chilena, la argentina o la uruguaya tuvieron como uno de sus principales objetivos detener al proyecto de nación construido desde la izquierda y apuntalar el orden político-económico neoliberal. La salida de las dictaduras sumó a la democracia representativa y a los derechos humanos en el marco gubernamental. Más aún, a partir de las crisis de deuda e inflacionaria de la década de los ochenta, el libre mercado se construyó como la única salida posible, el pensamiento único. Esto fue así hasta 1999, cuando se marcó el inicio del giro a la izquierda con la victoria electoral de Hugo Chávez en Venezuela, seguida de los triunfos electorales de Néstor Kirchner en Argentina en 2003, Evo Morales en Bolivia en 2005 y Rafael Correa en Ecuador en 2006. A partir de entonces podemos ver una América Latina dividida en —al menos— dos bloques: uno de izquierda y otro de derecha¹⁹. El primero integrado por Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina (y en menor medida Uruguay y Brasil); el segundo por México, Centroamérica, Colombia y Chile.

Uno de los aspectos centrales de esta nueva diversificación es que no sólo aumentan las tensiones de por sí existentes entre los tres conceptos que ordenan la política actual (libre mercado, democracia representativa y derechos humanos), sino que los países que conforman los dos bloque entienden cosas diametralmente distintas por cada uno de estos tres conceptos. Aquí tenemos el inicio de los desencuentros entre el gobierno de Rafael Correa y la Relatoría Especial de Libertad de expresión.

3.2 Las disputas en torno al poder

Uno de los principales desacuerdos entre estos dos bloques —e incluso entre los académicos y analistas de los gobiernos latinoamericanos- es la forma en que entienden al poder. Esta disputa no es nueva, podemos encontrar la más reciente bifurcación en los desacuerdos entre Wright Mills (1956) y Robert Dahl (1961).

En *La elite del poder* el principal argumento de Mills es que hay individuos que llegan a centralizar u ocupar posiciones donde sus decisiones afectan al resto de las personas debido a la centralización del poder y la información. Hay, explica Mills, una estructura social que establece puestos que concentran los medios efectivos de poder, riqueza y celebridad y actualmente las grandes empresas, la maquinaria estatal y la organización militar ocupan estos puestos de la estructura social estadounidense;²⁰ se impone la lógica del sector económico, político y militar que es comandado por tan sólo las cúpulas de cada uno de ellos. Son también estas tres matrices las que moldean al resto de las instituciones sociales, tanto la familia como las instituciones religiosas o educativas se adaptan a los fines de los tres sectores preponderantes.

El poder no se centra en el individuo, sino en la posición, la celebridad y la riqueza los cuales requieren el acceso a las grandes instituciones a partir de las posiciones institucionales que los individuos ocupan: el poder no es individual, es estructural²¹. Además, dentro de la estructura de la élite se incluyen intermediarios que son hombres de primera categoría jurídica y financiera y su actuación permite la unificación de la élite a partir de una labor de enlace.

¿Se trata de varias élites, por lo menos la económica, la militar y la política, que circulan en las posiciones de la estructura social que en un momento adquieren y luego pueden perder? No, para Mills hay sólo una élite ya que las personas que integran los puestos clave "forman una entidad social y psicológica más o menos compacta, y tienen conciencia de pertenecer a una clase social... se aceptan unos a otros, se comprenden, se casan entre sí, y tienden a trabajar y a pensar, si no juntos, por lo menos del mismo modo"²² (1956: 18). Es llamativa la descripción que hace Mills de la conformación de la élite estadounidense con la descripción que el propio Rafael Correa hace de la élite latinoamericana:

El punto de partida es cambiar las relaciones de poder. El problema de América Latina han sido las élites que la han dominado, no fueron élites progresistas, modernizadoras para el bien común, fueron élites que el fruto del progreso técnico se los apropiaron de forma excluyente para tener sus barrios exclusivos... para tener sus escuelas exclusivas que no necesariamente dan mejor educación pero son tan caras que sólo pueden ir los ricos y se casan entre ellos, para casar bien a los hijos y continuar perpetuando el linaje y la dominación; tienen sus clubes exclusivos y esa ha sido la clase de élite que ha manejado a América Latina y los poderes que se han traducido en estados burgueses aparentes, que han representado a unos poquitos, excluyendo a las grandes mayorías. La revolución es básicamente cambiar esa relación de poder en función de los ciudadanos, en función de las inmensas mayorías, en función del ser humano sobre el capital... Entrevista a Rafael Correa en RT (18 de febrero del 2013). www.youtube. com/watch?v=ukD4i6wOGgE

Muy cerca de esta forma de entender la estructuración del poder tenemos la construcción de la hegemonía desarrollada por Gramsci en sus Cuadernos de la cárcel (1975 y 1984) y recuperadas para América Latina por José Arico (2005), Juan Carlos Portantiero (1981), Emilio de Ipola (1987) y con un giro en torno a la teoría del discurso por Ernesto Laclau (2005) y Chantal Mouffe (1987). En casi todos los casos, lo que estos autores estudiaban era a los gobiernos populistas de la primera ola: Perón en Argentina, Cárdenas en México, Vargas en Brasil, o Velasco en Ecuador. También esta aproximación a la estructuración del

poder político está muy cerca del principal desarrollo que desde el marxismo se dio a la teorización del Estado. Nos referimos a la confrontación entre los textos clásicos de Poulantzas (1968) y Miliband (1969).

La reacción-respuesta a este texto de Mills tomó cinco años, la encontramos en una de las principales obras de Robert Dahl, Who governs? No hay que pasar por alto que esta disputa se da a finales de la década de los cincuenta y principios de los sesenta, es decir, cuando ya había arrancado la Guerra Fría, el mundo es bipolar y Estados Unidos ha declarado como enemigo al comunismo. La elite del poder de Mills lo que está diciendo es: con todo y las elecciones periódicas, no hay tanta diferencia en la estructuración del poder entre Estados Unidos y la URSS, al final, es una élite político-económica la que concentra el poder y estructura la sociedad. Este es –nada más y nada menos- el tamaño del desafío.

Dahl comienza aceptando que a principios del siglo XX había pocas fortunas y muy poca pobreza en Estados Unidos y sólo cincuenta años después se pueden observar grandes fortunas y mucha pobreza -es decir, hay un proceso fuerte de concentración de la riqueza. Además, Dahl acepta que hay también una élite intelectual claramente observable. Sin embargo, ¿esto quiere decir que estamos estructurados como élite, que no hay pluralismo en Estados Unidos? No, responde Dahl, si bien en Estados Unidos se observa una igual distribución del poder político por medio del voto y una desigual distribución del resto de los recursos políticos para influir en la toma de decisiones, esta desigual distribución de recursos no conlleva necesariamente una organización elitista de la sociedad.

El punto principal es distinguir si la desigualdad de recursos políticos es acumulativa o no acumulativa. El caso clásico en cuanto a los sistemas políticos basados en desigualdades de recursos de tipo acumulativo son las sociedades agrarias donde la tierra de un hombre determina no sólo su riqueza sino también su categoría social, sus oportunidades de educación, y sus habilidades políticas, administrativas y militares (Dahl, 1963: 102). Este tipo de desigualdades se puede dispersar extendiendo la esfera decisional y haciendo entrar a una mayor variedad de partidos e intereses de forma tal que la gente se encuentre en desventaja con respecto a un recurso pero sea compensada con otros recursos políticos. De hecho, afirma Dahl, en

las sociedades industriales y urbanas se observaron varios procesos de conversión de los recursos políticos desiguales acumulativos a no acumulativos: la distribución de tierras, las reformas fiscales, las oportunidades de expansión y educación, etc.

En conclusión la disminución de la desigualdad de los recursos políticos y la dispersión de los recursos políticos desiguales son las características de los regímenes democráticos plurales en los que hay procesos no acumulativos de desigualdad de influencia y de recursos por lo que el mismo grupo no participa en todas las áreas estratégicas y no puede haber un grupo hegemónico que determine la conducción social entera. Esto supone que: 1) el poder se encuentra fragmentado: es difuso y competitivo; 2) toda la gente tiene algún poder y nadie posee o puede poseer una cantidad excesiva del mismo; 3) el gobierno es una máquina regulada por los intereses en competencia; y 4) ningún gobierno puede dejar de responder, tarde o temprano, a los deseos y exigencias de los distintos intereses concurrentes.

Estas disputas en torno a cómo comprender el poder se harán más evidentes en la confrontación entre la primera y la tercera dimensiones del poder que recupera Steven Lukes (1985) y John Gaventa (1980). La principal confrontación aquí se da entre las decisiones y las no-decisiones. Más interesante que saber por qué un grupo tiene capacidad de que sus intereses se conviertan en decisión política vinculante, es entender por qué pese a que los intereses de otros grupos son subordinados, estos grupos excluidos se mantienen aquiescentes. Más relevante que saber cómo se toman las decisiones es saber cómo se construyen las no-decisiones, los temas que no salen a la luz pública, que no se conforman como demanda política, que son excluidos de la esfera pública. Esto es relevante porque ahí donde pareciera que hay sociedades pluralistas por la forma en que se toman las decisiones, puede ser que en realidad se trate de sociedades abiertamente oligárquicas por la forma en que se toman las no decisiones, por la forma en que sistemáticamente se excluyen temas de la agenda. Aquí, sin duda, los medios de comunicación son un actor relevante debido a la forma en que se construye la esfera y la agenda pública.

Esta discusión tendrá otra vuelta de tuerca varios años después, cuando se comenzó considerar que el poder político corresponde sólo a las instituciones formales que integran la lógica democrática. Mientras

que las aproximaciones elitista, pluralista y la tercera dimensión del poder están observando cómo se estructura por completo un Estado, una sociedad política; la mirada institucional del poder político sólo pondrá atención a las instituciones político-gubernamentales como los sistemas de partidos, la división de poderes o la pluralidad de bancadas en un Congreso. Ya no importará —para esta tradición— el nivel de concentración de recursos políticos que puedan tener poderes fácticos relevantes para entender la estructuración del poder político-económico de un país.

Es por ello que pese a que las decisiones estructurales de un Estado sean tomadas por esa élite política-económica y no sean puestas a discusión por el sistema de partidos que integra las distintas instancias gubernamentales (en donde el poder gubernamental está dividido pero hay una fuerte exclusión de temas de la agenda pública), desde la mirada institucional del poder político se puede considerar que esa sociedad es plural y democrática. Como se puede observar, la disputa en relación con la forma de entender la conformación del poder político no es menor. Se están haciendo preguntas fundamentales para entender cómo se organiza políticamente una sociedad: ¿qué es y cómo se ejerce el poder político?, ¿cómo se estructura el poder en la sociedad? Dependiendo de la respuesta que demos a estas preguntas, también tendremos una forma muy distinta de comprender una organización política. Es por ello que ahí donde algunos observan el ejercicio pleno de la libertad, otros miran pura dominación.

3.3 Las disputas en torno a la democracia

De la misma forma que estos bloques construyen de forma distinta la estructuración del poder, también miran de forma diferente la idea de democracia. Mientras que para unos la democracia representativa es la forma adecuada de organización del poder político mediante la cual puede haber un control de los gobiernos (accountability vertical, horizontal y societal); para otros, la forma que se instauró la democracia (especialmente en la tercera ola democrática que arranca con Portugal y España) más que generar procesos de representación del pueblo y control gubernamental, se trató de un cambio en la forma de tomar las decisiones políticas que no afectó en nada la estructuración del poder político-económico que se observaba en las propias dictaduras.

Un buen ejemplo para mostrar los límites de la democracia representativa lo encontramos en el desarrollo realizado por Roberto Gargarella (1995, 1996, 2006, 2010, 2012 y 2013). Para él, el nacimiento del gobierno representativo radica en Estados Unidos, en el congreso constituyente de 1787. Explica Gargarella (1995 y 1996) que desde comienzos de 1780 y hasta la Convención Constituyente, Estados Unidos sufrió un periodo de enorme agitación popular que generó un fuerte ánimo contramayoritario en la ya de por sí oligarca clase política y económica estadounidense de ese momento.

En este proceso —congreso constituyente de 1787— la idea de democracia rememoraba siempre a la democracia directa, a la participación en una asamblea popular y a la toma de decisiones políticas mediante discusiones y votación a mano alzada. Frente a este tipo de democracia (directa) es que se plantea al gobierno representativo. La invención del gobierno representativo tiene un presupuesto importante: la ciudadanía es incapaz de gobernar, aspecto que posteriormente será desarrollado por el autor más influyente de la democracia representativa: Schumpeter. El sentimiento que predominaba a partir de ese fuerte ánimo contramayoritario era que los ciudadanos no debían inmiscuirse en política. Por el contrario, antes de ser llevada a la práctica, la voluntad de la ciudadanía debía pasar por el tamiz de un grupo elegido de ciudadanos (Gargarella, 1995 y 1996)²³.

De esta forma, el gobierno representativo se asienta sobre una idea principal: no es bueno que la ciudadanía se involucre sobre la discusión de cuestiones públicas (Gargarella, 1995: 94; y 1996). El objetivo del gobierno representativo era desalentar la discusión colectiva y reforzar la independencia de los representantes electos; con estos dos aspectos, las autoridades justamente podrán cumplir con el principal objetivo del gobierno representativo: "desatender las pasiones momentáneas del pueblo" (Manin, 1995).

A partir de ese ánimo contramayoritario, el tipo de instituciones políticas de rendición de cuentas que se instauraron tuvieron como principal objetivo posibilitar la autonomía de los gobernantes para desatender "las pasiones momentáneas del pueblo" en lugar de generar procesos efectivos de rendición de cuentas que dieran mayor capacidad política a los ciudadanos²⁴. En esta nueva forma de entender la democracia —como bien menciona Schumpeter (1942)— el

pueblo no gobierna en ninguna de los sentidos de las palabras pueblo y gobernar. Lo que hace el pueblo es elegir a quien será el gobernante, pero no toma las decisiones políticas de un determinado país.

A partir de esta autonomía gubernamental y de la posible desvinculación entre las decisiones políticas tomadas por los gobiernos y las preferencias o intereses de los gobernados es que tanto el poder ejecutivo como legislativo pueden ser poderes profundamente minoritarios por dos razones: porque en la medida en que no es el pueblo quien gobierna, sino la coalición político-económica, ésta es en sí misma una franca minoría. Y porque esta minoría puede tomar —como lo ha hecho— decisiones políticas cuyos efectos son abiertamente contrarios al bienestar o a los intereses de las mayorías.

Este fue uno de los principales problemas en la transición a la democracia en América Latina: tenemos alternancia en los gobiernos pero no hay diferencias en la estructuración del poder. Este es uno de los elementos que hoy ha generado un proceso de crisis en la democracia²⁵. Ecuador no es ajeno a esta crisis, Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (1999) y Lucio Gutiérrez (2005) precedieron al gobierno de Rafael Correa, con la característica de que ninguno de ellos logró terminar el periodo de gobierno para el cual fueron elegidos. Se trata de gobiernos que rápidamente perdieron el apoyo que habían obtenido en las urnas y supusieron una fuerte pérdida de legitimidad en la democracia misma. En particular, en 2005, la misma frase que había sonado en Buenos Aires unos años antes se repetía en Quito: "Que se vayan todos!" (De la Torre Carlos y Conaghan Catherine, 2009: 339).

4. Colofón de estas diferencias: La disputa por la libertad de expresión en el marco jurídico ecuatoriano

Las diferencias entre las formas de entender y estructurar el poder político y la democracia nos permiten entender también los "cortocircuitos" que impiden un diálogo entre la Relatoría Especial de Libertad de Expresión y el gobierno de Rafael Correa. Esto se debe a que la Comisión tiene una idea más institucional-pluralista de entender el poder político, y con esta idea construye también la concepción de democracia. En cambio, para el gobierno ecuatoriano el

poder político debe analizarse desde la estructuración social donde los poderes fácticos son actores relevantes, incluso más relevantes que los actores institucionales, por lo que la democracia pensada sólo desde el ámbito institucional no sólo es limitado, sino insuficiente para entender la conformación política estatal. Por ello, mientras algunos pueden mirar concentración del poder gubernamental, para los otros la principal concentración del poder es la que se da en la coalición político-económica conformada por los poderes fácticos y es para enfrentar esa concentración que se requiere un mayor poder gubernamental. Estas dos formas de comprender la estructuración del poder y la democracia cobran relevancia cuando se trata de la política de medios de comunicación, porque ahí donde unos miran actores que forman parte del mecanismo de accountability social para controlar a los gobiernos, los otros miran actores integrantes de la élite políticoeconómica del poder que deben ser regulados y despojados de los excesivos recursos políticos con que cuentan para distribuir dichos recursos en un número más amplio de la población. Esta disputa es evidente en la construcción del marco jurídico ecuatoriano.

Tras ganar las elecciones en noviembre de 2006 con el 56.6% de los votos, uno de los primeros actos de gobierno de Rafael Correa fue firmar un decreto para convocar a una Asamblea Nacional que redactara una nueva constitución. La nueva constitución emitida en 2008 incluyo varias modificaciones en el campo mediático. De acuerdo con el propio articulado, en particular los artículos 16^{26} , 17^{27} y 18^{28} , el principal objetivo de las reformas era lograr la pluralidad y diversidad de los medios de comunicación evitando la concentración de diversos negocios en pocas manos. En este largo proceso —integrado por la reforma constitucional de 2008, la creación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado y la emisión de la Ley Orgánica de Comunicación de 2013— podemos observar dos temas: la democratización de los medios de comunicación y la ampliación de los contenidos informativos para romper la lógica de mercado.

Sin duda, el principal tema de la reforma de medios es su democratización en dos sentidos: la dispersión o pluralidad de medios y la dispersión o pluralidad de la información²⁹ (en especial el cerco proveniente de la lógica del mercado). Aquí un punto central en la lógica gubernamental para entender su forma de actuar: los medios son actores políticos, actores racionales con intereses particulares que utilizan los medios de información para sus propios fines. En este proceso logran simbolizar a sus propios intereses con la libertad de expresión. Esto se observa en este fragmento de un discurso de Correa:

Ya era hora que la ciudadanía vaya a la ofensiva, no a la defensiva, de los ataques de la derecha del gran capital, del big business, del big media, que nos han robado conceptos tan sublimes como el de la libertad, entre ellos el de la libertad de expresión, cuando lo que hacen es tan solo defender sus intereses. Discurso en la Primera Cumbre para un Periodismo Responsable en los Nuevos Tiempos (CUPRE 2013 de UNASUR). Guayaquil, Ecuador. www.youtube.com/watch?v=6JmYHXncl3I

Que los medios de comunicación sean vistos como un actor político no es por sí mismo extraño. En la medida en que la sociedad estuviera pluralmente organizada habría diversidad en los medios y en la información. Aquí es que cobra sentido la forma en que se piensa la estructuración social. Los medios no son un actor más que entra en la disputa por el poder, se trata de un actor que conforma a la élite político-económica que ha gobernado a Ecuador en contra de las mayorías subordinadas³⁰.

Con esta lógica, dentro de los artículos transitorios en la constitución de 2008 se estableció la conformación de una Comisión Auditora que hiciera un diagnóstico sobre el mercado de medios en Ecuador. Se encontró que tan sólo ocho familias de las más acaudaladas de Ecuador controlaban todos los canales de televisión, la prensa escrita y casi todas las revistas de circulación nacional: Grupo El Juri, Grupo Isaías, Grupo Vivanco, Grupo Egas, Grupo Alvarado, Grupo Mantilla, Grupo Pérez y Grupo Martínez (Vallejo, 2012: 66). Por ejemplo, los canales *Tc televisión y Gama Tv* pertenecían al Grupo Isaías que manejaba aproximadamente 208 compañías adicionales, entre ellas Filanbanco³¹. El canal de televisión *Teleamazonas* pertenecía a Fidel Egas, dueño también de Banco del Pichincha, el más grande del país; accionista y propietario, también, de financieras y universidades.

Frente a este diagnóstico, lo que se requiere es un fuerte proceso de democratización de los medios de comunicación, que es lo que arranca con la Constitución de 2008 y las leyes emitidas en 2011 y 2013. Observa el presidente:

¿Cuáles son las soluciones? Creo que es obvio que los pobres no tienen canales de televisión, no tienen periódicos, es evidente que los medios de comunicación en América Latina han sido monopolios de las oligarquías... creo que todos coincidimos en que una buena prensa es vital para la democracia, pero también deberíamos coincidir en que una mala prensa es mortal para esa misma democracia, y la prensa Latinoamericana es mala, muv mala... de este análisis se deriva la necesidad de democratizar la propiedad de los medios de comunicación e independizarlos del dominio del gran capital. Se deduce también la necesidad de generar mayor cantidad de medios fuera de la lógica de mercado, es decir, medios sin fines de lucro o comunitarios y medios públicos, se deriva la necesidad de control social a través de una adecuada regulación que busca alinear a las empresas de comunicación con lógica de mercado, con los objetivos sociales, esto es, el derecho a recibir información veraz, verificada, oportuna, contextulizada, pural, sin censura previa y con responsabilidad ulterior como ordena el artículo 18 de la constitución de la república del Ecuador. Discurso en la Primera Cumbre para un Periodismo Responsable en los Nuevos Tiempos (CUPRE 2013 de UNASUR). Guayaquil, Ecuador. www.youtube.com/watch?v=6JmYHXncl3I

Con esta lectura política cobra sentido el nuevo esquema regulatorio. Primero con el artículo 312 de la constitución de 2008 que estableció la prohibición de la participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación social, a entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas. El principal objetivo: evitar la concentración de las ramas financiera, productiva y mediática³². Esta limitación cobró forma en la Disposición reformatoria y derogatoria número vigésimo segunda de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado aprobada en octubre de 2011 por medio de la cual se modificó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y se estableció como tope el 6% de la propiedad de acciones en las em-

presas de comunicación para establecer la incompatibilidad con las empresas financieras³³.

Para complementar este marco jurídico, muy recientemente —el 14 de junio de 2013— la Asamblea Nacional de Ecuador aprobó la Ley Orgánica de Comunicación. Hay varios aspectos a resaltar en la ley. Primero, se observa en su artículo sexto la prohibición de la pertenencia de acciones a empresas o ciudadanos extranjeros³⁴. Se incluyó la distribución equitativa de frecuencias en tres partes que se establece en el artículo 106: el 33% para la operación de medios públicos, el 33% para la operación de medios privados, y 34% para la operación de medios comunitarios³⁵. Finalmente el artículo 113 prohíbe que una persona natural o jurídica concentre o acumule las concesiones de frecuencias o señales de radio y televisión.

Además de la democratización de las concesiones de medios de comunicación es relevante garantizar la diversidad de información que no siempre se logra manteniendo muchas concesiones. Esta problemática proviene de otro aspecto relevante en la lectura política que desde el gobierno se hace en torno al mercado de medios: precisamente que se trate de un mercado, que a través de un mercado se busque garantizar derechos³6. La lógica del mercado puede ser matizada si se tienen profesionales responsables trabajando en dichos medios. Es por ello que la Ley Orgánica de Medios incluye la obligación de que los medios de comunicación (públicos, privados y comunitarios) expidan códigos deontológicos a los que podrán recurrir los profesionales para negarse a cumplir alguna instrucción contraria al código. El incumplimiento de las normas deontológicas podrá ser denunciado también por cualquier ciudadano u organización ante la Superintendencia de la Información y Comunicación.

Además, dicha Ley establece en el artículo 10 la "verificación, oportunidad, contextualización y contrastación en la difusión de información de relevancia pública o interés general"; así como "abstenerse de omitir y tergiversar intencionalmente elementos de la información". En esta línea, el artículo 22 indica que "todas las personas tienen derecho a que la información de relevancia pública que reciben a través de los medios de comunicación sea verificada, contrastada, precisa y contextualizada." Finalmente, y todavía en línea con garantizar la posibilidad de tener periodistas responsables y profesionales que ga-

ranticen la pluralidad informativa, se incluye un tema ampliamente tratado por la literatura de libertad de expresión: la censura previa. En la ley se considera la censura previa pero no sólo para el gobierno, sino también como una obligación oponible a los particulares, en especial a los dueños de los medios de comunicación³⁷.

Finalmente un último elemento a resaltar se relaciona con la obligación de protección de la libertad de expresión y del derecho a la información. En la Ley se crea el Defensor de las audiencias, de modo que los medios de cobertura nacional deberán contar obligatoriamente con un defensor de sus audiencias y lectores, designado mediante concurso público organizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Además contarán con mecanismos de interactividad con sus audiencias y lectores, y espacios para la publicación de errores y correcciones. En cuanto a los medios públicos, contarán con un consejo editorial y un consejo ciudadano.

Aquí válidamente podríamos preguntarnos: ¿es válido que el gobierno regule tan estrechamente a los medios de comunicación? ¿Este
tipo de regulación supondría una violación a la libertad de expresión
y al derecho a la información? Rafael Correa se adelanta a la pregunta:
"Por mala que sea la ley será mejor a que los límites los pongan las seis
familias que son los propietarios de los medios de comunicación. No
nos engañemos, son negocios manejados por ciertas familias a partir
de sus propios intereses." (Entrevista a Rafael Correas en La noche en
24 H por Ana Ibañez).

Por su parte, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha evaluado a Ecuador a partir de la visión clásica sobre los derechos humanos que los ubica como principalmente dirigidos al Estado. En este contexto, la libertad de expresión es entendida como un derecho de no interferencia, donde lo que se pide es la no actuación del Estado para limitar o restringir este derecho, pues se trata de una "piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática". Es un derecho que garantiza la difusión de información e ideas, incluso si resultan ingratas para el Estado y, por tanto, es éste quien debe tolerar dichas manifestaciones. Esta ha sido la tendencia interpretativa no solo de la Relatoría Especial y de la CIDH, sino también de la Corte IDH y otros órganos de Naciones Unidas. Sin embargo, el problema no está en cómo se defina a la libertad de expresión, sino en su

contenido y alcance cuando intervienen otros sujetos iguales o más poderosos que los agentes estatales. En otro temas, los órganos interamericanos han reconocido la incidencia de agentes particulares en las violaciones a derechos humanos, como en los casos del paramilitarismo Colombiano, por lo que el reconocimiento de los particulares como violadores de derechos humanos no es ajeno a los órganos del Sistema.

5. El impacto de la disputa en el proceso de fortalecimiento del SIDH

Estas diferencias en la forma de entender al poder político, a la democracia y a la libertad de expresión generaron un proceso de desencuentros entre Ecuador y la Relatoría Especial de la Libertad de expresión que tuvo su principal punto de rompimiento en la Respuesta del Estado ecuatoriano al Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2012, Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Tal vez lo más grave de este rompimiento es que tuvo como principal efecto político el alejamiento del Estado ecuatoriano con todo el Sistema Interamericano, hecho que se hace evidente en la propuesta frente al fortalecimiento del SIDH.

En su respuesta a la relatoría especial Ecuador detalló lo que llama "ausencia de rigor y falencias metodológicas" del informe y emitió observaciones sobre el contenido de cada uno de los apartados sobre Ecuador del mismo informe (Ecuador: 2013). Respecto de los aspectos metodológicos el Ecuador se queja de que el informe adolece de una metodología "robusta para la sistematización, análisis y presentación de la información obtenida" (Ecuador, 2013: 8), en tanto la Relatoría no aplica código de conducta, manual o guía metodológica alguna, como sí lo hacen otros órganos del Sistema o de las Naciones Unidas. Asimismo, señala que la estructura del informe es diferente para cada país, lo que reflejaría el uso de criterios de evaluación diferenciados para cada país. Por ejemplo, no existe acápite sobre avances en Ecuador, mientras que existe uno sobre asesinatos, cuando el número de asesinatos en Ecuador es muy, pero muy menor con respecto a lo que sucede en otros Estados (Ecuador, 2013: 11-12). Además, el informe no especifica las fuentes de las que proviene la información, aunque sí las referencias, lo que no permite establecer con claridad el uso que se le da a cada información recibida. Tampoco se incluye en el informe, a decir de Ecuador, el proceso de verificación que supuestamente se realiza (Ecuador, 2013: 13-14). En todo caso, se estaría ante un uso excesivamente discrecional de la información para discernir cuál merece mayor atención que otra. Así, de acuerdo con la respuesta de Ecuador, el 29% de las referencias del informe provienen de medios privados y el 19% de Fundamedios, mientras que solo el 15% proviene de información pública estatal y un 13% de medios de comunicación públicos (Ecuador, 2013: 14). De acuerdo con Ecuador, por tanto, el informe se construyó a partir de la información que proporcionan los oponentes políticos del presidente Correa, situación permitida por la discrecionalidad con la que es manejada la información por la Relatoría³⁸.

Más allá de las apreciaciones del Estado ecuatoriano, lo cierto es que la Relatoría considera en una situación de protección a todos los medios de comunicación privados por igual y no reconoce las diferencias de poder que pueden existir entre los propios medios de comunicación y, más aún, del poder político y económico y la capacidad de influencia que tienen sobre diversos sectores de la sociedad. En efecto, los derechos humanos están principalmente dirigidos para controlar el abuso del poder estatal, pero en general, están diseñados para proteger del abuso de poder, provenga de la fuente que provenga. La denuncia y confrontación, en muchas ocasiones excesiva, del gobierno del presidente Correa parece responder a un proceso de apropiación de la libertad de expresión por parte de empresas privadas, que pasa también por un proceso de conversión de un derecho humano, como la libertad de expresión, a un derecho de propiedad, como la libertad de comercio.

El análisis de la situación actual de la libertad de expresión no puede cerrarse a esa realidad y al reconocimiento de la inmensa influencia que los medios de comunicación tienen sobre las decisiones políticas de los países. La libertad de expresión constituye un derecho fundamental para la democracia, como lo ha afirmado la Corte Interamericana, sin embargo la manipulación de los medios de comunicación desde intereses económicos tiene la capacidad de afectar gravemente a la propia democracia. Así, ante posiciones tan radicalizadas de me-

dios privados y Estado, parecería que le corresponde a la Relatoría hacer un análisis que incluya la situación política y de transformación que impulsa Ecuador y no únicamente sus excesos.

La participación de Ecuador en el proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano refleja, en su mayoría, sus inconformidades con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Todas sus propuestas son retomadas en el informe final del Grupo de Trabajo para el Proceso de Fortalecimiento (OEA, 2011) y fueron respondidas por la Comisión Interamericana (CIDH, 2012). En torno al financiamiento, Ecuador propuso: que el financiamiento de los órganos del SIDH provenga esencialmente de la OEA; en tanto esto se logra, que las contribuciones voluntarias no puedan ser condicionadas, para preservar la independencia del Sistema; que no haya un desbalance del ingreso que tienen los distintos órganos que integran el SIDH, en especial las relatorías; la adopción de un Código de Conducta que sirva para regular la recopilación, sistematización y presentación de la información en las relatorías³⁹ (Ecuador, 2011). Esta posición hace eco de la impresión ecuatoriana sobre que la posición ideológica de la Relatoría Especial responde a los intereses económicos que la sostienen. La propuesta sobre la igualdad de condiciones entre relatorías, fue entendida como una posición que buscaba debilitar a la Relatoría Especial, pues con menos recursos se haría imposible cumplir con su mandato. Frente a ella, la Comisión Interamericana manifestó que los recursos con los que cuenta apenas alcanzan a cubrir el 54% de sus necesidades financieras, por lo que debe recurrir a otras fuentes de financiamiento, como las contribuciones voluntarias de los Estados, recursos que son utilizados de acuerdo con el Plan Estratégico de la Comisión. Asimismo, señaló que todas las relatorías pueden recibir recursos de la cooperación internacional y que, particularmente, lo ha hecho la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión⁴⁰.

Respecto del informe anual de la Comisión Interamericana, Ecuador manifestó varias preocupaciones: la discrecionalidad con la cual se incluyen algunos países en el Capítulo IV donde se consigna el estado de los derechos humanos⁴¹; la necesidad de que haya un equilibrio de fuentes en la formación del mismo; la inclusión de todos los países de América, incluyendo aquellos que no han firmado la CADH; la revisión en dicho informe no sólo de los derechos civiles y políticos,

sino también de los derechos económicos, sociales y culturales⁴²; y la necesidad de disminuir el perfil del informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión mediante su presentación junto con los informes de las demás relatorías⁴³.

Detrás de la difícil relación entre Ecuador y la CIDH —particularmente con la Relatoría Especial— se encuentra una disputa ideológica. Para la Comisión y su Relatoría Especial la democracia y el ejercicio del poder político se resuelven solo a partir de las instituciones y al restringir a los actores estatales. Para esta visión institucional-pluralista, los derechos humanos están dirigidos a controlar al Estado. En cambio, para Ecuador la democracia y el ejercicio del poder político parten de una lógica de estructuración social, donde los poderes fácticos también son actores relevantes. Desde esta mirada, las violaciones a los derechos humanos expresan relaciones de poder, por tanto no provienen solo de los agentes estatales, sino de todos aquellos con poder político para marginar, excluir o subordinar.

La CIDH no se equivoca en señalar diversos abusos del presidente Correa en su afán de limitar el poder de los medios privados, como las constantes cadenas presidenciales o las demandas penales presentadas a títulos personal en contra de los periodistas, pero su análisis lo ha hecho sin considerar la realidad del poder que ostentan algunos medios de comunicación. Por su parte, Ecuador no ha sabido presentar de forma integral las razones de su política de medios, ni los intereses que pretende controlar. Sus razones ideológicas han quedado oscurecidas por los discursos de desprecio o descalificación al trabajo de la Relatoría y, peor aún, por los excesos cometidos en muchas ocasiones.

Conclusiones

La disputa por el poder político, la estructura de poder, la democracia y, consecuentemente, la libertad de expresión se manifiesta en dos visiones contrapuestas: la Relatoría parte su interpretación de la libertad de expresión desde una idea institucional-pluralista de entender el poder político, mientras que Ecuador entiende al poder político desde la estructuración social donde los poderes fácticos pueden ser

incluso más relevantes que los actores institucionales, como es el caso de los medios privados de comunicación. De un lado nos encontramos la visión estado céntrica de los derechos humanos, donde éstos son exigibles a los Estados frente a sus ciudadanos, quienes parecerían tener siempre menos poder que sus gobiernos. Del otro lado, una mirada que reconoce que hay personas físicas —y jurídicas—que cuentan con un mayor poder económico e incluso político que los gobiernos y que, por tanto, están en posibilidad de incidir directa o indirectamente en la toma de decisiones y muy por encima de las instituciones democráticas.

En este escenario la libertad de expresión se presenta como un derecho civil básico de las democracias representativas, que asegura la difusión y confrontación de ideas y que, en última instancia, permite a los ciudadanos conocer lo que hace el gobierno, debatir con sus agentes y decidir sobre quiénes serán los gobernantes. Vista así, la libertad de expresión es un derechos fundamental para la democracia, sin embargo, ese objetivo se pervierte cuando esa libertad de expresión está mediada por actores privados que transmiten información y construyen una opinión pública a partir de sus propias agendas políticas y económicas. La libertad de expresión deja de ser un derecho humano —en tanto deja de ser universal— para convertirse en un derecho a la libertad de comercio —un derecho privado. Lo importante ya no es el pluralismo ideológico ni la confrontación y difusión de ideas, sino la preservación de la propiedad privada y la acumulación de poder en manos de agentes privados. En última instancia, ubicar a estos agentes privados en el mismo nivel que al resto de los ciudadanos frente al Estado, es poner en una situación de vulnerabilidad a la propia libertad de expresión de la gran mayoría de las personas. Su derecho queda en manos de los realmente más poderosos.

El problema con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión no es su defensa de esta libertad, sino su omisión al no incluir en su análisis sobre la situación de la libertad de expresión en la región los efectos que los medios privados de comunicación tienen sobre el goce y ejercicio de ese derecho. Y, consecuentemente, los señalamientos que sin ese contexto realiza a algunos estados, como Ecuador, por intentar limitar a esos poderes reales. La ventaja del Proceso de Fortalecimiento del SIDH, más allá de si existe o no una intención de

debilitar a los órganos que lo integran, es que permite identificar las fracturas que las visiones clásicas sobre los derechos humanos pueden provocar ante escenarios políticos en cambio constante como los que se presentan en la región latinoamericana. La tarea está en identificar, detrás de los derechos humanos, los motivos y razones que nos han llevado a interpretarlos de cierta manera, no para desechar los contenidos y alcances logrados, sino para adecuarlos y adaptarlos a las necesidades actuales. El efecto útil de los derechos solo se encuentra a partir de un ejercicio contextual que permita su constante creación y redimensionamiento.

NOTAS

- Declaración del ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, 30 de julio de 1984. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos firmas.htm#Ecuador
- 2. Estas manifestaciones fueron expresadas en el marco de la diligencia que realizó una delegación de jueces y funcionarios de la Corte Interamericano a territorio Sarayaku y que constituyó el primer acto de esta naturaleza en la práctica judicial de dicho tribunal. Esta diligencia fue resultado de la invitación del Estado para que los integrantes de la Corte reconocieran en el terreno "las complejidades jurídicas y socioambientales del caso". Posteriormente, el propio presidente Correa formalizó la invitación para que la Corte Interamericana llevara a cabo una visita oficial a Ecuador. La diligencia se llevó a cabo el 21 de abril de 2012 y además de realizar un recorrido por el territorio Sarayaku, la delegación de la Corte Interamericana escuchó el testimonio de los miembros de la comunidad, de la Comisión y de los representantes del Estado (Corte IDH, 2012b: párr. 18-21).
- 3. De acuerdo con la Corte IDH, las excepciones preliminares "son actos que buscan impedir el análisis del fondo de un asunto cuestionado, mediante la objeción de la admisibilidad de un caso o la competencia del Tribunal para conocer de un determinado caso o de alguno de

sus aspectos, ya sea en razón de la persona, materia, tiempo o lugar, siempre y cuando dichos planteamientos tengan el carácter de preliminares. Si estos planteamientos no pudieran ser revisados sin entrar a analizar previamente el fondo de un caso, no pueden ser analizados mediante una excepción preliminar" (Corte IDH, 2008b: párr. 39).

- 4. Colombia y México han interpuesto en repetidas ocasiones excepciones preliminares por alegadas violaciones al procedimiento que afectarían el derecho a la defensa de los Estados cometidas por la Comisión Interamericana. Por ejemplo, en el Caso Manuel Cepeda Vargas, Colombia alegó que la Corte Interamericana era incompetente para conocer del caso porque la Comisión prejuzgó sobre un asunto pendiente de decisión para sostener sus argumentaciones en el caso bajo análisis, por lo que Colombia no tuvo seguridad jurídica sobre los hechos materia del caso y, por tanto, se afectó su derecho de defensa (Corte IDH, 2010a: párr. 27). Por su parte, en el Caso Castañeda Gutman, México presentó distintos alegatos sobre las actuaciones de la Comisión Interamericana al sustanciar el asunto que tenían el propósito de demostrar que las afectaciones al derecho de defensa del Estado mexicano (Corte IDH, 2008b: párr. 37-67).
- 5. De acuerdo con el artículo 63 de la CADH, "en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión".
- 6. Un mecanismo de protección con el que cuenta la CIDH es la recepción de peticiones individuales por violación a los derechos humanos y su sustanciación para determinar si el caso cuenta con méritos para ser remitido a la Corte Interamericana o emitir un informe de fondo, o bien ser rechazado.
- 7. Las peticiones cerradas por informe de inadmisibilidad son: Petición 860-01 (CIDH, 2007a), Petición 12.323 (CIDH, 2009a) y la Petición 398/02 (CIDH, 2012).
- Las peticiones cerradas por informe de archivo son: Petición 11.511 (CIDH, 2009b), Petición 11.452 (2010b), Petición 12.304 (CIDH 2011a), Petición 11.488 (CIDH, 2011b), Petición 11.776 (CIDH, 2011c), Petición 12.131 (Petición 2011d), Petición 12.092 (CIDH,

- 2012d), Petición 12.273 (CIDH, 2012e), Petición 12.364 (CIDH, 2012f), Petición 555-03 (CIDH, 2012g) y Petición 661-01 (Petición 2012h).
- Los casos concluidos por solución amistosa son: Petición 533-01 (CIDH, 2006a), Petición 12.238 (CIDH, 2006b), Petición 12.205 (CIDH, 2006c), Petición 12.207 (CIDH, 2006d), Petición 533-05 (CIDH, 2012i).
- 10. La Comisión puede emitir medidas cautelares para prevenir daños irreparables a las personas o al objeto del proceso en conexión con una petición o caso pendiente.
- 11. Tanto para hacerse de información sobre los asuntos como para tratar problemas de particular importancia a juicio de la Comisión, este órgano cuenta con el mecanismo de las audiencias para escuchar a organizaciones no gubernamentales, representantes de presuntas víctimas y a los representantes del Estado.
- 12. Las audiencias se llevaron a cabo los días: 10 de marzo de 2010, 29 de octubre de 2010, 25 de octubre de 2011 y 13 de marzo de 2013. Información disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/default.aspx?Lang=es
- 13. Derechos de los pueblos indígenas, derechos de las mujeres, derechos de los migrantes, derechos de la niñez, defensores y defensoras de los derechos humanos, derechos de las personas privadas de la libertad, derechos de las personas afrodescendientes y contra la discriminación racial— dos unidades—para los derechos de las lesbianas, los gays y las personas trans, bisexuales e intersex y sobre los derechos económicos, sociales y culturales— y una relatoría especial para la libertad de expresión.
- 14. Esta información es la proporcionada por la propia Relatoría en su sitio de internet, disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/mandato/funciones.asp
- 15. Desde su creación, los relatores especiales para la libertad de expresión han sido: Santiago A. Cantón (1998-2002), Eduardo A. Bertoni (2002-2005), Ignacio J. Álvarez (2006-2008), y Catalina Botero Marino, actual Relatora Especial, quien asumió el cargo después de un concurso de elección, en octubre de 2008.

- 16. De acuerdo con la información presentada por el Ecuador en sus propuestas sobre los temas de "financiamiento", "universalidad", "asuntos de procedimiento" e "informe anual" durante el Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Relatoría Especial para la libertad de expresión habría tenido en 2010 un presupuesto de poco más de 1 millón 700 mil dólares, mientras que la relatoría sobre los derechos de la mujer apenas alcanzó 556,350 dólares. Las demás relatorías tuvieron presupuestos más reducidos, incluso la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez apenas contó con 105,969 dólares (Ecuador, 2011).
- 17. En dicha columna en la que se sugiere que respecto del levantamiento del 30 de septiembre de 2010 una amnistía y no un indulto porque el presidente habría cometido muchos errores que hacen preferible un "olvido jurídico". Frente a esto, el presidente Correa manifestó su molestia porque un indulto "permitiría en el futuro a otro gobernante enjuiciarlo por presuntamente haber cometido un crimen de lesa humanidad al ordenar un ataque armado al hospital donde permaneció retenido" (Relatoría, 2012: 77)
- 18. Tal vez la más clara es la disputa que se gestó durante las décadas de los 80 y los 90 entre los derechos humanos (en particular los económicos y sociales) y el libre mercado (por medio de las reformas estructurales de primera y segunda generación).
- 19. Sabemos que esta división inicial puede ser muy reduccionista; que hay diferencias relevantes entre –por ejemplo- las propuestas de gobierno de Chávez, Morales, Correa y Kichner, de la misma forma que las hay entre Calderón, Uribe y Piñera. Sin embargo, esta división inicial nos permite hacer un corte analítico para pensar América Latina.
- 20. Mills está estudiando la estructuración del poder en Estados Unidos, no obstante, sus conclusiones se pueden extrapolar a otros países que tengan la misma organización político-social.
- 21. Dentro de la élite hay movimiento que implica una posibilidad de intercambio de los puestos dirigentes en la cima de uno de los sectores dominantes con los de otro pero esto no modifica en nada a la estructura del poder.
- 22. Esto conforma una minoría en el poder constituida por los círculos políticos, económicos y militares que toman parte en las decisiones que por lo menos tienen consecuencias nacionales. Hay cuatro inter-

conexiones que permiten a Mills explicar la unidad de la elite: 1) La ubicación estratégica en posiciones de toma de decisión que constituye una de las principales características de la élite. 2) La unidad psicológica, donde la minoría del poder está formada por individuos de origen y educación análogos, con carreras y estilos de vida similares y bases psicológicas y sociales para su unión. 3) La unidad estructural que se desprende de la ordenación y los mecanismos de las jerarquías institucionales que los integrantes de la élite ocupan y que implica un desarrollo paralelo y coincidente de intereses entre las organizaciones políticas, económicas y militares. Y 4) la unidad de coordinación explícita ya que si bien puede haber ciertos intereses distintos en los integrantes de la élite, éstos han logrado discernir que sus intereses no son contradictorios y que éstos se realizarían más fácilmente si trabajan juntos, tanto sistemática como a-sistemáticamente.

- 23. Estas dos formas de entender la democracia (directa o representativa) también suponen diferencias en dos conceptos fundamentales: la igualdad y la libertad. En la medida en que estas diferencias no son relevantes para el caso de estudio no serán desarrolladas. Para un mayor análisis de estas diferencias se puede revisar Vázquez 2012.
- 24. Por ejemplo, se establecieron mecanismos de elecciones indirectas para que los cuerpos intermedios tomaran decisiones "más juiciosas" en torno a la elección final de los gobernantes; se establecieron largos periodos de gobierno; mandatos no vinculantes y no revocatorios; distritos muy amplios; un poder ejecutivo unipersonal; y un congreso bicameral (Gargarella, 1995 y 1996).
- 25. Tal vez el caso más conocido es el de Argentina, donde después de una transición a la democracia exitosa donde hubo alternancia en el poder, parecía no haber ninguna diferencia en materia de política económica que supusiera mejores condiciones de vida para la gente. De la UCR de Raúl Alfonsin al peronismo de Carlos Menem o al gobierno aliancista de Fernando de la Rúa y "Chacho" Álvarez, no parecía haber grandes diferencias. Por eso, no es casualidad que una de las principales demandas en las movilizaciones de 2001 fuese "que se vayan todos, que no quede ni uno solo"; o "sin peronistas, sin radicales vamos a vivir mejor". Una crisis semejante comienza a vivir la democracia española, donde las diferencias entre el PSOE y el PP se difuminan ante las consignas en la calle de: "le llaman democracia y no lo es" o "que no, que no, que no nos representan". Lo que se observa

en estos casos es una clara crisis de legitimidad en la construcción del lazo representativo por la no diferenciación de los gobiernos pese a la alternancia, por la continuidad de las no-decisiones, de los temas que quedan excluidos de la agenda.

26. Art. 16.-Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

Una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos.

La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas.

El acceso y uso de todas las formas de comunicación visual, auditiva, sensorial y a otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad.

Integrar los espacios de participación previstos en la Constitución en el campo de la comunicación.

27. Art. 17.-El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto:

Garantizará la asignación, a través de métodos transparentes y en igualdad de condiciones, de las frecuencias del espectro radioeléctrico, para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, así como el acceso a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas, y precautelará que en su utilización prevalezca el interés colectivo.

Facilitará la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, así como el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación, en especial para las personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada.

No permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias.

Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior

Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas. No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información.

- 29. Puede suceder que haya varios medios de comunicación, varias concesiones, pero que todos repitan el mismo discurso político como si fuera un eco: los ecos del poder. Habría diversificación de concesiones, de medios, pero no de información.
- 30. Esto queda claro en el siguiente fragmento de un discurso: "Lo reconoció hace unos días Álvaro Vargas Llosa... y cito: "el rol de la prensa hoy día en cierta forma es verdad que se ha desnaturalizado un poco, pero no por culpa de la prensa sino de gobiernos, que han creado un vacío tan grande y que han obligado a la prensa de cierta forma a sustituir a los partidos, a sustituir al Congreso y a cumplir además el rol tradicional de la prensa"... lo peor de todo, sólo son contrapoder de ciertos poderes políticos, de otros son descarados cómplices pues al menos en América Latina los medios de comunicación siempre han estado en contra de gobiernos progresistas..." Discurso en la Primera Cumbre para un Periodismo Responsable en los Nuevos Tiempos (CUPRE 2013 de UNASUR). Guayaquil, Ecuador. www.youtube.com/watch?v=6JmYHXncl31
- 31. Filanbanco fue una institución financiera del Ecuador hasta 1998, año de su quiebra después de recibir un salvataje bancario, por parte del Estado, que no pudo evitar su caída y como consecuencia, el perjuicio hacia sus cuenta ahorristas. El episodio está ligado a la crisis económica y política que Ecuador atravesó en 1999 y que desembocó en la dolarización.
- 32. Esta determinación fue posteriormente consultada en un referéndum en mayo del 2011 donde la mayoría de los ecuatorianos estuvo de acuerdo con que "las instituciones del sistema financiero privado, así

como las empresas privadas de comunicación de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, no podrán ser titulares, directa ni indirectamente, de acciones y participaciones, en empresas ajenas a la actividad financiera o comunicacional, según el caso", como se especificó en la pregunta sometida a consulta.

33. Dice la disposición derogatoria: "No podrán ser titulares, ni directa ni indirectamente, de acciones o participaciones de empresas, compañías o sociedades mercantiles ajenas a la actividad financiera los accionistas de una institución del sistema financiero privado, que posean el 6% o más del paquete accionario con derecho a voto, aun cuando individualmente considerados no posean el 6% o más del paquete accionario con derecho a voto y a criterio del organismo de control mantengan nexos económicos, societarios de negocios y/o familiares y en conjunto superen dicho porcentaje, o que conformen una unidad de interés económico, de conformidad con la ley. Tampoco podrán serlo los miembros principales y suplentes de los directorios ni sus administradores.

Se entenderá que son titulares indirectos cuando ejerzan su derecho de propiedad sobre el 6% o más de los títulos representativos del capital suscrito de empresas, compañías, o sociedades mercantiles ajenas a la actividad financiera a través de fideicomisos o a través de este mismo mecanismo por medio de sus cónyuges o convivientes en unión de hecho."

- 34. En caso de que haya empresas extranjeras propietarias de acciones de medios de comunicación, se establece un procedimiento de transferencia de dichas acciones a personas naturales o jurídicas ecuatorianas o personas naturales extranjeras que residan legalmente en el país, con la correspondiente autorización de la autoridad de telecomunicaciones cuando se trate de medios audiovisuales que sean concesionarios de una o más frecuencias de radio o televisión; en un plazo de dos años.
- 35. Podría considerarse que el espectro que queda en manos de los medios privados es muy reducido, la lógica gubernamental es la siguiente: "Es mejor que el medio de comunicación lo tengan banqueros pillos fugados con orden de aprehensión que estafaron con 600 millones de dólares al pueblo ecuatoriano a que lo tengan el gobierno con los trabajadores, caramba yo no estoy de acuerdo con esa moral, con todo respeto." Entrevista a Rafael Correas en La noche en 24 H por Ana Ibañez www.youtube.com/watch?v=Lr2fLh6f2nU

- 36. Afirma Correa: "¿De quién es CNN? ¿Usted cree que alguna vez CNN se va a ir en contra de los intereses del dueño? Son negocios que funcionan en un sistema capitalista. ¿Usted cree que alguna vez van a criticar al sistema? Lo que acaba de ocurrir con el Washington Post, lo acaba de comprar un empresario de ventas por internet, sabe en qué manos están los medios de comunicación, qué garantías tenemos, y Usted cree objetivamente que algún periodista va a irse en contra de los intereses del dueño y va a perder su trabajo. Parte de la liberación de nuestros pueblos es tener medios de comunicación alternativos, que realicen verdadera comunicación, que no estén defendiendo intereses. Y aquí tenemos un problema de fondo. El modelo capitalista de información -negocios privados con fines de lucro garantizando un derecho- es una contradicción en sí misma... Negocios privados con fines de lucro garantizando un derecho, cuando exista un conflicto entre el fin de lucro y el derecho, por definición prevalece el fin de lucro si no, no fueran negocios." Entrevista a Rafael Correa en RT por cuatro periodistas, tres no ecuatorianos (21 de agosto del 2013). www. youtube.com/watch?v=zmXh538GYSE
- 37. La ley se refiere a "accionista, socio, anunciante o cualquier otra persona que en ejercicio de sus funciones o en su calidad revise, apruebe o desapruebe los contenidos previos a su difusión a través de cualquier medio de comunicación, a fin de obtener de forma ilegitima un beneficio propio, favorecer a una tercera persona y/o perjudicar a un tercero". Asimismo, el artículo 18 establece que "los medios de comunicación tienen el deber de cubrir y difundir los hechos de interés público. La omisión deliberada y recurrente de la difusión de temas de interés público constituye un acto de censura previa. Quienes censuren previamente o ejecuten actos conducentes a realizarla de manera indirecta, serán sancionados administrativamente (...)"
- 38. En este sentido, señala la Respuesta ecuatoriana: "La enorme y documentada influencia de FUNDAMEDIOS en el informe, así como las referencias a otros actores de oposición política al Gobierno, como la ONG FARO o la asociación de empresarios que editan periódicos AEDEP, tiene el efecto de reflejar una perspectiva sobre la problemática en debate cargada de las visiones ideológicas y de los intereses concretos de los actores de oposición política al Gobierno, en tanto que los representantes del Estado ecuatoriano no han sido consultados, ni constan en el Informe de la Relatoría la gran cantidad de argumentos

- y datos que el Estado proporcionó a la CIDH sobre la situación de la Libertad de expresión y los avances impulsados por el Gobierno del Ecuador" (Ecuador, 2013: 19).
- 39. Sobre este punto la Comisión sostuvo que las relatorían se rigen por los estándares y metodología de la propia CIDH, mismas que constituyen "constituyen un conjunto de reglas" que regulan la conducta de las relatorías y "establecen rigurosos procedimientos de actuación". Asimismo, abrió la posibilidad para que los actores del sistema aportaran criterios y procedimientos que permitieran preparar y publicar un manual que las sistematice "con el objetivo de dar mayor previsibilidad a todos los actores del sistema" (CIDH, 2012k: 47-48).
- 40. Explica la Comisión: "[L]a única forma de atender la recomendación formulada por el Grupo de Trabajo Especial, y al mismo tiempo, cumplir la exigencia de varios Estados y de la sociedad civil de no debilitar oficina alguna, sería buscar nuevos fondos que permitan equiparar "para arriba", atendiendo a las necesidades reales de cada unidad. En efecto, prohibir o impedir, de cualquier manera, que en la práctica pueda operar cualquiera de las fuentes de financiamiento mencionadas, conduciría de inmediato al debilitamiento estructural de las relatorías y las unidades temáticas y, con ello, a las importantes labores de promoción y asesoría técnica que estas oficinas adelantan" (CIDH, 2012k: 50-51).
- 41. La Comisión sostuvo que ya revisa los criterios de inclusión de los países en dicho apartado y evalúa la adopción de una disposición que regule los criterios de permanencia o salida de los países en dicho capítulo.
- 42. La Comisión aclaró que esta función la realiza con sus demás actividades y que este capítulo está reservado para los países que presentan una especial preocupación, así que no aceptó la recomendación planteada. La que sí aceptó es la ampliación de derechos que se incluyen en el capítulo para abarcar no solo a los civiles y políticos sino también a los derechos económicos, sociales y culturales.
- 43. La Comisión señaló que adoptará dos medidas, por un lado incluirá en el capítulo II de su informe un resumen de las actividades de todas las relatorías, y por otro, entregará como anexos los informes completos también de todas las relatorías. En este sentido, la igualación de trato entre relatorías llevó más que a limitar la visibilidad de la Relatoría Especial, a hacer más evidentes los informes de las otras siete relatorías y de los dos grupos de trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aricó, José M. (2005). La cola del diablo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Dahl, Robert (primera edición 1961) (1963). Who Governs?: Democracy and power in an american city. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert (primera edición en inglés 1963) (1968). Análisis sociológico de la política (traducción de Modern political analysis), España: editorial Fontanella. p. 144.
- De Ípola, Emilio (1987). *Ideología y discurso populista*. México: Plaza y Valdés.
- De la Torre Carlos y Conaghan Catherine (2009). "The hybrid campaign: Tradition and modernity en Ecuador's 2006 presidential election", en International Journal of Press/Politics, 14(3), 335-352.
- Gaventa, John (1980). Power and powerlessness: quiescence and rebellion in an Apalachian Valley. Chicago: University of Illinois press.
- Gargarella, Roberto (1995). "Crisis de representación y constituciones contramayoritarias." en *Isonomía*. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho. No. 2. Abril. México: ITAM.
- Gargarella, Roberto (1996). La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial. Barcelona: Ariel.
- Gargarella, Roberto (2006). "La concepción colectivista de la democracia y sus enemigos" en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. No. 25. Octubre. México: ITAM.
- Gargarella, Roberto (2010). "Una maquinaria exhausta. Constitucionalismo y alienación legal en América." en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. No. 33. Octubre. México: ITAM.
- Gargarella, Roberto (2012). "Algunas preguntas sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano" en AAVV. América Latina en los albores del siglo XXI. 2. Aspectos sociales y políticos. México: FLACSO.
- Gargarella, Roberto (2013). "Keeping de the promise. Rights and Realities in Latin América". en Boston Review. Enero/febrero. Página revisada el 15 de enero del 2013: http://www.bostonreview.net/BR38.1/roberto_gargarella_mexico_latin_america_social_rights_constitutionalism.php

- Gramsci, Antonio (1975). Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno. T rad. J. Aricó. México: Juan Pablo Editor.
- Gramsci, Antonio (1984). Cuadernos de la Cárcel México: Era.
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe, (1987). Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia Madrid: Siglo Veintiuno.
- Lukes, Steven (1985). El poder. Un enfoque radical. México: Siglo XXI.
- Miliband, Ralph (primera edición en inglés 1969). El Estado en la sociedad capitalista. México: Siglo XXI.
- Mills, Wright (primera edición en ingles 1956) (1978). La elite del poder. México: FCE.
- Portantiero, Juan Carlos (1981). Los usos de Gramsci. México: Folios Ediciones.
- Poulantzar, Niklos (primera edición 1968). Poder político y clases sociales en el Estado capitalista. México: Siglo XXI.
- Serrano, Pascual (2013). Ecuador aprueba la Ley Orgánica de Comunicación o lo que presentarán como Ley Mordaza. www.eldiario.es/zonacritica/Ecuador-Ley-Organica-Comunicacion-presentaran_6_148095194. html
- Vallejo, Rosa (2012). La batalla del discurso informativo en los noticieros de televisión. Análisis de contenido y del discurso en torno a la referencia del presidente ecuatoriano Rafael Correa. México: FLACSO-México (Tesis de Maestría en Ciencias Sociales).
- Vázquez, Daniel (2012). "Entre la libertad y la igualdad: un debate inacabado que impacta a la democracia". en *Folios. Revista del Instituto Electoral de Guadalajara*. Año 4. No. 25. Pp 17 26. ISNN 1870-4697. http://iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/folios25.pdf

RESOLUCIONES Y DOCUMENTOS DEL SIDH Y LA OEA

- CIDH (2006a). Informe N° 47/06, Petición 533-01, Fausto Mendoza Giler y Diógenes Mendoza Brav
- CIDH (2006b). Informe N° 46/06, Petición 12.238, Myriam Larrea Pintado
- CIDH (2006c). Informe N° 44/06, Petición 12.205, José René Castro Galarza
- CIDH (2006d). Informe N° 45/05, Petición 12.207, Lizandro Ramiro Montero Masache
- CIDH (2006e). Informe Anual 2006.
- CIDH (2007a). Informe Nº 24/07, Petición 860-01, Segundo Cartagena Rivadeneira
- CIDH (2007b). Informe Anual 2007.
- CIDH (2009a). Informe No. 106/09, Petición 12.323, Jorge Portilla Ponce
- CIDH (2009b). Informe No. 126/09, Petición 11.511 Ingrid Quiñones Segura y Luis Ernesto Mora Jiménez
- CIDH (2010a). Informe No. 141/10. Petición 247-07. Luis Eduardo Guachalá Chimbó.
- CIDH (2010b). Informe No. 59/10, Petición 11.452, Francisco Llaguno Cobos
- CIDH (2011a). Informe No. 126/11, Petición 12.304, Jorge E. Aguilar Cabezas
- CIDH (2011b). Informe No. 38/11, Petición 11.488, Segundo Stivenson Ramos Salazar
- CIDH (2011c). Informe No. 37/11, Petición 11.776, Diego Paredes Peña
- CIDH (2011d). Informe No. 36/11, Petición 12.131, David Sebastián Pintucc
- CIDH (2011i). Informe No. 122/12, Petición 533-05, Julio Rubén Robles Eras
- CIDH (2011j). Informe Anual 2011.
- CIDH (2012a). Informe No. 86/12. Petición 1201-07. César Lourenzo Cedeño Muñoz y otros.

- CIDH (2012b). Informe No. 14/12. Petición 670-06. Carlos Andrés Rodríguez Cárdenas y familia.
- CIDH (2012c). Informe No. 22/12, Petición 398-02, José Xavier Gando Chica
- CIDH (2012d).Informe No. 105/12, Petición 12.092, Pedro Eladio Mata Martínez e Isabel María Bruckmann Velásquez viuda de Mata
- CIDH (2012e).Informe No. 104/12, Petición 12.273, Ricardo Sánchez Romo
- CIDH (2012f). Informe No. 41/12, Petición 12.364, Luís Mazón y trabajadores del Ministerio de Salud
- CIDH (2012g). Informe No. 42/12, Petición 555-03, Hugo Napoleón Sánchez
- CIDH (2012h). Informe No. 43/12, Petición 661-01, Pedro Muñoz Ulloa y Miriam García Gutiérrez
- CIDH (2012i). Informe Anual 2012.
- CIDH (2012k). Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos respecto de las recomendaciones contenidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA: Washington, 23 de octubre de 2012.
- Corte IDH (1997). Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35
- Corte IDH (1998). Caso Benavides Cevallos Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de junio de 1998. Serie C No. 38
- Corte IDH (2004). Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114
- Corte IDH (2005). Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129
- Corte IDH (2007a). Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166

- Corte IDH (2007b). Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170
- Corte IDH (2007c). Caso Albán Cornejo y otros. Vs. Ecuador. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171
- Corte IDH (2008a). Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179
- Corte IDH (2008b). Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.
- Corte IDH (2010b). Asunto Pueblo Indígena Sarayaku respecto Ecuador. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 04 de febrero de 2010
- Corte IDH (2011a). Caso Vera Vera y otros Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2011. Serie C no. 226
- Corte IDH (2011b). Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011 Serie C No. 228
- Corte IDH (2011c). Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 15 de mayo de 2011
- Corte IDH (2011d). Asunto Alejandro Ponce Villacís y Alejandro Ponce Martínez respecto de Ecuador. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 15 de mayo de 2011
- Corte IDH (2012a). Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245
- Corte IDH (2012b). Caso Palma Mendoza y otros Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 247
- Corte IDH (2013). Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261

- Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213
- Ecuador (2011). Propuestas de la delegación del Ecuador sobre los temas "financiamiento", "universalidad", "asuntos de procedimiento" e "informe anual de la CIDH". OEA. Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento de la SIDH". GT/SIDH/INF. 46/11. 5 de diciembre de 2011.
- Ecuador (2013). Respuesta del Estado ecuatoriano al Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2012, Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Disponible en: http://issuu.com/elciudadano-ec/docs/informe-final
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2007). Informe Anual 2006. Volumen II del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2008). Informe Anual 2007. Volumen II del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2009). Informe Anual 2008. Volumen III del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2010). Informe Anual 2009. Volumen II del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2011). Informe Anual 2010. Volumen II del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2012). Informe Anual 2011. Volumen II del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2013). Informe Anual 2012. Volumen II del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

ENTREVISTAS Y DISCURSOS A RAFAEL CORREA

- Entrevista a Rafael Correa en RT (18 de febrero de 2013). www.youtube.com/watch?v=ukD4i6wOGgE
- Discurso en la Primera Cumbre para un Periodismo Responsable en los Nuevos Tiempos (CUPRE 2013 de UNASUR). Guayaquil, Ecuador. www.youtube.com/watch?v=6JmYHXncl3I
- Entrevista a Rafael Correa en RT por cuatro periodistas, tres no ecuatorianos (21 de agosto de 2013). www.youtube.com/watch?v=zmXh538GYSE
- Entrevista a Rafael Correas en La noche en 24 H por Ana Ibañez <u>www.</u> youtube.com/watch?v=ZYKhxfyRDlw

LEYES Y DEMÁS DOCUMENTOS JURÍDICOS

- Constitución de Ecuador. www.efemerides.ec/1/cons/index2. httm#DERECHOS
- Ley Orgánica de Comunicación. http://alainet.org/images/Ley%20 Org%C3%Alnica%20Comunicaci%C3%B3n.pdf
- Ley Orgánica de Regulación y Control del poder del Mercado <u>www.oas.org/</u> <u>juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org7.pdf</u>

RESUMEN

Ecuador frente al proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: La disputa por los conceptos y sus consecuencias

El artículo se pregunta sobre la disputa entre el Ecuador y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para identificar si se trata de una resistencia al cumplimiento de obligaciones internacionales o existen otras razones. Sostenemos que la controversia se encuentra en que Ecuador y la Relatoría tienen dos formas distintas de entender al poder político, a la estructura de poder, a la democracia y a la libertad de expresión.

Abstract

Ecuador's Stance on the Process for Strengthening the IAHRS: Dispute over Concepts and their Consequences

The article intends to ascertain whether the dispute between Ecuador and the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression of the Inter-American Commission on Human Rights is the result of Ecuador's reluctance to comply with its international obligations or there are other reasons behind it. It is our opinion that the controversy lies in the fact that Ecuador and the Office of the Rapporteur have a different understanding of the concepts of political power, the structure of power, democracy and freedom of expression.

Summario

O Equador em face do processo de fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: A disputa pelos conceito e suas consequências

Este artigo levanta questões sobre a disputa entre o Equador e a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interameri-

cana de Direitos Humanos. O objetivo é identificar se se trata de uma resistência ao cumprimento de obrigações internacionais ou se existem outras razões. Na nossa opinião, a controvérsia reside no fato de que o Equador e a Relatoria têm duas formas distintas de entender o poder político, a estrutura de poder, a democracia e a liberdade de expressão.



La política exterior de la República Bolivariana de Venezuela y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como obstáculo¹

Andrés Serbin y Andrei Serbin Pont

En los últimos catorce años, con la elección de Hugo Chávez Frías a la Presidencia en 1998 y sus sucesivas re-elecciones, Venezuela ha atravesado por significativas transformaciones. Desde la aprobación de la nueva Constitución en 1999, pasando por una serie de avatares políticos en la década subsiguiente; el impulso a una amplia gama de políticas sociales a través de las *misiones* y otros programas; la progresiva concentración de poder en la figura presidencial y la cap-

tura de los nuevos mecanismos institucionales establecidos por esta Constitución; el control gradual de los medios de comunicación y de diversos sectores de la actividad privada por el Estado; los sucesivos referendos convocados por el Presidente Chávez y la creación del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV); la acentuada polarización política del país, hasta el lanzamiento de un proyecto político orientado hacia el establecimiento del "socialismo del siglo XXI", apuntalado por los abundantes recursos petroleros ingresados en los últimos años y por el control de Petróleos de Venezuela (PDVSA), y el fallecimiento del Presidente Chávez pocos meses de su re-elección, seguido de la elección de Nicolás Maduro como su sucesor en unas elecciones cuestionadas por la oposición, Venezuela ha vivido una transformación sin precedentes.

En el marco de estos y otros elementos distintivos, también ha sufrido un cambio radical la política exterior de la República Bolivariana de Venezuela. Una política exterior que se entiende como reflejo de las transformaciones domésticas de los últimos años y como adecuación de las mismas al contexto regional e internacional, en función de nuevos objetivos y valores, de nuevas orientaciones y prioridades, articulada crecientemente a la política de seguridad y defensa del presidente Chávez, en el marco de una visión geopolítica y militar del sistema internacional y de una creciente participación de las fuerzas armadas en su conceptualización y en muchas de las iniciativas, particularmente en el plano comercial, promovidas por ellas². Todas estas transformaciones han conllevado a un impacto y re direccionamiento de las posiciones del gobierno de Venezuela en torno a una serie de temas y, en particular, al tema de derechos humanos y en especial, en relación a su posicionamiento frente al sistema interamericano de derechos humanos.

Estas transformaciones de la política exterior de Venezuela no pueden disociarse de un cuadro más amplio de cambios y mutaciones tanto a nivel regional, como a nivel global, que han propiciado un entorno internacional favorable para que se produzcan. Hemos analizado estos cambios y mutaciones en otros trabajos³, por lo que basta con señalar algunos elementos descollantes de las tendencias emergentes – el progresivo y parcial desentendimiento estratégico de los EEUU de la región a partir del fin de la Guerra Fría y, en especial, del

11 de septiembre de 2001 y de la invasión a Irak; la elección de gobiernos progresistas y populistas en gran parte de los países de América Latina y el Caribe que posibilitó, tal vez por primera vez a una escala regional tan amplia, el acceso al poder de organizaciones y partidos de izquierda y centro-izquierda y el desarrollo de alianzas y vínculos regionales de diverso orden basadas en coincidencias ideológicas; la creciente autonomía consecuente de la región con respecto a los tradicionales centros de poder mundial, en el marco de un mundo crecientemente multipolar, y el desarrollo de una nueva fase de regionalismo post-liberal, con elementos más marcadamente políticos y en clara diferenciación del regionalismo abierto y de las fórmulas impulsadas bajo la inspiración del "consenso de Washington"; la emergencia y creación de nuevos mecanismos de integración que han excluido a los EEUU y a Canadá, como en el caso de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) de reciente creación, junto con la emergencia de los liderazgos de Brasil y de Venezuela en el ámbito latinoamericano, con aspiraciones de proyección regional; el crecimiento económico sostenido, durante la última década, de las economías de la región principalmente en base a su re-primarización, y su estabilización macroeconómica que, por un lado, han posibilitado el desarrollo de políticas sociales más inclusivas y, por otro, han permitido enfrentar en mejores condiciones la crisis financiera global desatada en 2008⁴. En el caso de Venezuela, a este cuadro se ha agregado el sostenido aumento de los precios del petróleo a lo largo de la primera década de este siglo.

Por otra parte, en este contexto y en el marco de una estrategia basada en sus recursos efectivos y en la disparidad de fuerzas con un actor hegemónico tan poderoso como los EEUU, percibido como principal amenaza al proceso bolivariano, Venezuela, bajo la presidencia de Hugo Chávez, ha intentado desarrollar una estrategia de "softbalancing", a través de la creación de diversos mecanismos internacionales (incluyendo en especial la Alianza Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA) ⁵ y la alianza ideológica conformada en torno a ella, y de programas de asistencia petrolera como Petrocaribe) para retardar, frustrar y debilitar los ámbitos de dominio de los Estados Unidos, entorpeciendo y elevando los costos de la política exterior

estadunidenses tanto en el ámbito hemisférico como en el sistema internacional⁶. En esta estrategia se enmarcan, por un lado, la denuncia y rechazo de acuerdos y tratados internacionales, como, por otro, la utilización de nuevas alianzas, acuerdos y tratados para obstaculizar los intereses de los Estados Unidos en ámbitos multilaterales y en el marco de la dinámica internacional. Una secuela inevitable de esta estrategia es la política sostenida de denuncia de algunos acuerdos y tratados internacionales llevada, en particular, a un cuestionamiento reiterado, en años recientes, del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH), con efectos tanto domésticos en términos de la conculcación o eventual violación de derechos, como con un impacto significativo sobre el sistema interamericano en sí. Si bien la racionalidad de fondo de esta estrategia apunta a limitar el poder de un actor hegemónico y a reforzar la concentración de poder a nivel doméstico, en la práctica se articula con el desarrollo de un creciente pretorianismo⁷ en la sociedad venezolana y de un rechazo de los acuerdos internacionales que, particularmente en lo referente a los derechos humanos, tienen carácter constitucional.

Esta estrategia se ve complementada por una concepción anti-estadounidense en el plano militar e ideológico⁸, en el que el gobierno venezolano da predominio a una visión geoestratégica que otorga un rol crecientemente político (y económico) a las fuerzas armadas⁹. En este marco, en su etapa bolivariana Venezuela ha intentado desarrollar su capacidad militar en función de una hipótesis de guerra asimétrica, sin dejar de lado la posibilidad de empleo de la fuerza en escenarios de conflicto convencional a nivel regional, desarrollando algunas capacidades de "hardpower", a cuyo fin intentó incrementar su potencial militar en función de una doctrina basada en estas hipótesis y en el papel de actor político relevante de las fuerzas armadas como instrumento de concentración de poder del Presidente Chávez, tema que hemos analizado en otro trabajo¹⁰.

En este marco, la argumentación central que se desarrolla en este artículo es que, como consecuencia de este cuadro, junto con otros tratados y acuerdos internacionales que puedan afectar la visión "soberanista" y geopolítica crecientemente desarrollada por la política exterior de la República Bolivariana de Venezuela y el creciente sesgo militarista que caracteriza al impulso y desarrollo del "socialismo del

siglo XXI", en el caso de los derechos humanos en el país en general y, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) en particular, como mecanismo supranacional de monitoreo y defensa de éstos, éstos han sido severamente afectados, poniendo en cuestión algunos de los preceptos básicos asumidos por la Constitución aprobada en 1999.

La política exterior de la Revolución Bolivariana y el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)

Más allá de la creciente articulación conceptual e ideológica, en la práctica la presencia de cuadros militares en la formulación y ejecución de la política exterior y la progresiva incorporación de su doctrina como parte de la conceptualización de la misma, amén de reflejar su creciente militarización¹¹, han dado lugar a un creciente sesgo "soberanista"¹² (antes principalmente restringido al área de fronteras) en la implementación de la política exterior, con un componente militar que incrementa su influencia y que afecta, eventualmente, tanto en el plano operativo como conceptual, las relaciones internacionales del país y su tratamiento y jerarquización de acuerdos y tratados internacionales¹³.

Con la excepción de los nuevos acuerdos y tratados referidos a la integración, tanto en el marco del ALBA, de UNASUR y de la CELAC, como, posiblemente, en el prolongado proceso formal de incorporación a MERCOSUR¹⁴; de los acuerdos bilaterales como el existente entre Venezuela y Cuba, y de los acuerdos de cooperación Sur-Sur, como ya hemos señalado, el gobierno bolivariano tiende a rechazar cualquier institucionalidad internacional que no responda a sus objetivos ideológicos y de seguridad. En este proceso se enmarcan tanto la retirada de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), como del Grupo de los Tres¹⁵, y el reiterado cuestionamiento a la OEA, a las Cumbres de las Américas (independientemente de que éstas sirvan o no como instrumento para promover el ALCA "enterrada" desde la Cumbre de Mar del Plata en 2005), a juzgar por su participación en la Cumbre de Puerto España y de Cartagena en los años recientes, y al sistema interamericano en general, en consonancia con

los cuestionamientos hechos por Chávez al papel de los EEUU en la región. Obviamente, la situación planteada ante el Centro Internacional de Arbitrajes en materia de Inversiones (CIADI) se enmarca asimismo en este proceso¹⁶.

En este sentido, es especialmente significativo el marcado rechazo del gobierno bolivariano a acatar las disposiciones de los acuerdos y tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el país y que, en muchos casos, han sido convalidados por la Constitución de 1999

En este marco, en relación al ingreso formal de Venezuela al MER-COSUR en 2012, que coincidió con la amenaza de Chávez de retirarse de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha sido reiteradamente señalado que este ingreso se dio en el contexto del desconocimiento del Protocolo de Asunción de MERCO-SUR sobre los Derechos Humanos aprobado a través del compromiso con los principios y normas del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH), como así también de otros acuerdos suscritos en esta materia 17.

El rechazo de una decisión de la CIDH y la amenaza de retirarse del sistema interamericano de derechos humanos, tiene numerosos precedentes y se ha constituido en un patrón distintivo de la política exterior bolivariana, pese a que al acceder al poder en 1999 Chávez "convirtió a los derechos humanos en una seña de identidad revolucionaria" que, sin embargo, progresivamente se fue diluyendo para ser suplantada por reiteradas violaciones de estos derechos por el gobierno bolivariano en el plano doméstico y por la estigmatización de toda denuncia en esta materia por organismos inter-gubernamentales o no-gubernamentales como una injerencia externa en los asuntos políticos internos y, eventualmente, como parte de una estrategia de los Estados Unidos para minar la legitimidad del gobierno.

Por un lado, el rechazo de toda injerencia externa en materia de derechos humanos tuvo su clímax con la expulsión del director de *Human Rights Watch* José Díaz Vivanco de Venezuela en septiembre de 2008 a raíz de un informe preparado por esta organización que denunciaba sistemáticos abusos del gobierno en relación a los derechos humanos, civiles y políticos en el país. Por otra parte, como

ilustración de la situación en relación al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), basta citar que en el período entre los años 2000 al 2008 se acumularon seis sentencias (cuatro de ellas referidas a la libertad de expresión) de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que descalificaron sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y desestimaron las recomendaciones de la Comisión Interamericana por "inaceptables" y por configurar una "crasa intromisión" en los asuntos internos del país, ignorando uno de los más significativos avances de la Constitución de 1999, en sus artículos 19, 22 y 23 - la jerarquía constitucional de los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos suscritos por Venezuela²⁰. Simultáneamente a las denuncias sobre abusos y violaciones de debido proceso de jueces, periodistas, militares y opositores políticos detenidos, se hizo patente el cuestionamiento de organizaciones venezolanas de derechos humanos como Provea, de probadas credenciales en este campo anteriores a la llegada de Chávez a la presidencia.

Adicionalmente, se planteó el establecimiento de controles "constitucionales" a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mecanismo que se ha propuesto eximir al Estado de sus responsabilidades internacionales en este ámbito. A este cuadro debe añadirse la negativa desde 2002 de aceptar una visita *in loco* de representantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)²¹.

Sin embargo, la CIDH presentó un informe en 2009, preparado a distancia, que evaluó negativamente al gobierno de Chávez en esa materia, señalando el agravamiento de muchos de los diagnósticos de abusos y violaciones realizados en la última visita *in loco* y reflejados en el informe publicado en octubre de 2003. La Comisión denunció que el Gobierno nacional "atentaba" contra la democracia y los derechos humanos, pues la intolerancia política, la falta de independencia de los poderes del Estado, las restricciones a la libertad de expresión y a la protesta pacífica, "limitan seriamente la vigencia" de los derechos en el país. El informe provocó una reacción airada de rechazo del gobierno venezolano, que amenazó, en aquel momento, con retirarse definitivamente de la organización por considerar que el informe se encontraba prejuiciado e influido para su negativa evaluación por

los así considerados "enemigos" de Venezuela, especialmente por los EEUU²², y señaló que la CIDH había reconocido al gobierno *de facto* de Carmona durante el golpe de 2002²³.

La presidenta de la CIDH para el momento, la venezolana Luz Patricia Mejía²⁴ planteó que el informe estaba basado excesivamente en información de medios de comunicación privados en Venezuela y recomendó un debate interno al respecto en el seno del Consejo Permanente de la OEA. Sin embargo, el gobierno venezolano insistió en que no admitiría la visita de una misión de la CIDH hasta tanto el argentino Santiago Cantón permaneciera como su Secretario Ejecutivo por su presunto apoyo al golpe de 2002, y hasta que la CIDH no se disculpara por el informe. Las presiones ejercidas por Venezuela y por Ecuador lograron finalmente el desplazamiento de Santiago Cantón de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, después de once años de permanencia en este cargo, y su sustitución, en agosto de 2012, por el mexicano Emilio Álvarez Icaza, más dispuesto a impulsar un diálogo con los Estados más críticos de esa institución²⁵.

Sin embargo, previamente, en marzo y en abril de 2012, más de tres meses antes de esta designación, el Ejecutivo venezolano ya había amenazada nuevamente con retirarse de la CIDH por considerarla un "mecanismo que los EEUU utilizan contra el estado venezolano", y el 24 de julio de 2012, Chávez afirmó durante un acto conmemorativo que Venezuela se retiraría también de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y denunciaría oficialmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos que el país había firmado en 1977.

Chávez reiteró esta amenaza el 3 de agosto de 2012 al regresar de la reunión de Brasilia dónde Venezuela había sido incorporada formalmente a MERCOSUR. La decisión la habría tomado a raíz de la sentencia del 26 de junio de 2012 dictada por la Corte en el caso Díaz Peña vs. Venezuela en la cual se acusa al Estado venezolano de ser "intencionalmente responsable por la violación del derecho a la integridad personal y por los tratos inhumanos y degradantes en perjuicio del señor Raúl José Díaz Peña", sin poner en duda la condena del mismo por la justicia venezolana, sentencia que el gobierno venezolano consideró como "la defensa de un terrorista" ²⁶.

Tanto la CIDH como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen componentes fundamentales del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH), vinculado a la OEA. La Corte y la Comisión son mecanismos autónomos de la OEA, que constituyen parte del SIDH. A lo largo de su existencia han evidenciado una marcada independencia en sus decisiones sobre las violaciones a los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA²⁷, y han configurado un espacio destacado para canalizar las denuncias y para introducir medidas cautelares por parte de las organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos de los respectivos países. Por otra parte, algunos expertos señalan que la salida de Venezuela del sistema interamericano de derechos humanos requeriría más que una reforma de la Constitución vigente y exigiría la aprobación de una nueva Carta Magna que "eliminase todo el título relacionado con los Derechos Humanos"²⁸.

Entre mediados de julio y mediados de agosto de 2012 el Secretario General de la OEA José Miguel Insulza reiteró que lamentaría la decisión de Venezuela y que esperaba que ésta no se retirase de la Corte ni abandonase la OEA, como afirmó un funcionario venezolano el 4 de agosto de 2012, señalando que "la decisión es salirse de la Corte por el momento" y que la posible salida de la OEA, estaba en consideración pero, era "lo más seguro, porque la OEA ha probado su incompetencia"29. Junto a la OEA, la Alta Comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas Navy Pillay y organismos como Amnesty International cuestionaron esta decisión³⁰. Eventualmente, la salida de Venezuela de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la CIDH, y la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, plantearía necesariamente la salida del país de la OEA, ya que, en principio, en tanto Venezuela no abandone este organismo su gobierno seguiría sujeto a las denuncias, informes y exhortos de la Comisión³¹.

Un nuevo capítulo de este proceso se desarrolló durante la reunión extraordinaria de la OEA, con la asistencia de 10 ministros de relaciones exteriores de los estados miembros, en Washington en marzo de 2013, con la que culminó un debate de dos años sobre la reforma de la CIDH. Durante esta reunión, Ecuador, con apoyo de Venezuela y de Bolivia y Nicaragua (miembros del grupo de los países del

ALBA), mantuvo una posición a favor de una reforma que limitara el financiamiento externo de la misma, entre otros puntos de fricción que apuntaban a debilitar el SIDH. Pese a constituir una posición minoritaria en el seno de la OEA, con mediación de la Argentina, el grupo del ALBA logró que el debate no se cerrara dejando abierto el mismo a nuevas revisiones futuras, aunque la iniciativa de limitar el financiamiento externo de la CIDH no prosperó. Durante el debate, Ecuador, al igual que ya lo había hecho Venezuela, amenazó con denunciar la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al cumplirse un año de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por parte del gobierno bolivariano, el presidente Maduro reiteró la retirada de Venezuela del organismo el 9 de septiembre de 2013, señalando en un comunicado que esta salida no tiene vuelta atrás. "Mientras estemos aquí no dejaremos que nadie mancille a Venezuela. Nadie se mete con Venezuela. Ya basta. Se le acabó el tiempo a la CIDH", puntualizó³².

Diversos organismos de derechos humanos venezolanos, como también la opositora Mesa de la Unidad Democrática (MUD) y su candidato presidencial de las recientes elecciones Henrique Capriles Radonski expresaron su rechazo a esta decisión, mientras que la Oficina de la Alta Comisionada de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para los derechos humanos expresó su preocupación por la salida de Venezuela de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que implica la denuncia de la Convención señalando, desde que Ginebra, que "Creemos que puede tener un impacto muy negativo en la situación de los derechos fundamentales en el país y en su región". Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) lamentó profundamente, en un comunicado, la entrada en vigor de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por parte del Estado venezolano. La Comisión reiteró su profunda preocupación por el efecto que produce la entrada en vigencia de la denuncia, esto es, que las violaciones a derechos humanos que pudieran ocurrir en Venezuela después del 10 de septiembre de 2013, no podrán ser conocidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)33.

La decisión abre, sin embargo, algunos interrogantes en torno a si Venezuela queda fuera del alcance de las decisiones de la CIDH. En este sentido, si bien la denuncia de la Convención implica que el gobierno bolivariano ha abandonado la jurisdicción de la Corte, permanece aún bajo la de la Comisión en tanto continué siendo miembro de la OEA. Asimismo, toda petición que la Comisión Interamericana reciba luego del 10 de septiembre de 2013 en relación a alegaciones de violación de los derechos humanos que se dieron antes de esa fecha serán procesadas por la misma en base a las obligaciones del Estado venezolano bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos y se encuentran sujetas a la consideración de la Corte Interamericana. Esta situación se traduce en el hecho de que los ciudadanos venezolanos aún se encuentran bajo la jurisdicción de la Comisión como así también de los mecanismos presentes en el Consejo Permanente y en la Asamblea General de la OEA, mientras que la República Bolivariana de Venezuela no deje de ser miembro de la misma

La efectivización de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por parte de Venezuela configura un significativo retroceso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y establece un peligroso precedente para la vigencia de los derechos humanos en la región, en tanto Ecuador y Bolivia han amenazado asimismo con seguir los pasos de Venezuela y denunciar la Convención. Por otra parte, la denuncia no solo se traduce en un debilitamiento del sistema interamericano de derechos humanos, sino también en la pérdida de un importante espacio para los ciudadanos venezolanos para reportar las violaciones a estos derechos en su país, junto con un importante retroceso en el desarrollo de un efectivo mecanismo de prevención para salvaguardar estos derechos en la región.

Conclusiones

El cuestionamiento del sistema interamericano de derechos humanos y las reiteradas críticas a la OEA; la salida del CIADI, y el desconocimiento de las normativas vinculadas a derechos humanos de MERCOSUR, pese al ingreso a este organismo, ponen en evidencia, además de ser parte de una estrategia consistente, un deterioro de los niveles de profesionalismo del servicio exterior de Venezuela³⁴ pero responden, asimismo, a algunos de los eslabones del proceso

de cuestionamiento de los acuerdos y tratados internacionales firmados por Venezuela como parte de una estrategia de acotamiento no sólo de los intereses estadounidenses sino también de algunos de sus valores y principios, claramente incorporados en muchos de estos mecanismos, en especial en relación a los temas de democracia y de derechos humanos.

Independientemente del avance de este proceso, su desarrollo revela no sólo la disposición del gobierno bolivariano a abandonar acuerdos y tratados relativos a los derechos humanos, componente crucial de la Constitución de 1999, sino también de denunciar convenios y normativas que impliquen formas de monitoreo de la situación política y social del país por parte de organismos internacionales, sean intergubernamentales como en el caso de la OEA o no-gubernamentales como en el caso de *Human Rights Watch*.

De hecho, esta situación revela nuevamente, por un lado, la contradicción entre la priorización de la soberanía nacional y de los objetivos geopolíticos versus las normativas supranacionales que puedan afectarla y por otro, levanta interrogantes sobre la articulación entre el proceso de militarización del Estado venezolano y de una política exterior concebida desde una visión geoestratégica y militar que no duda en abandonar acuerdos y tratados internacionales que afecten el proyecto político revolucionario del bolivarianismo. Si bien esto ha respondido, en su momento, más a las decisiones del Presidente Chávez que de las mismas Fuerzas Armadas, es llamativa la tácita articulación entre un proceso de politización y creciente involucramiento de éstas en áreas vinculadas a la seguridad interior y la progresiva conculcación de los derechos humanos, reiteradamente denunciado por los organismos antes citados. Pero adicionalmente pone en evidencia el peso de las alianzas establecidas en el marco de una estrategia hemisférica y global, como lo ilustra, entre otros, la oposición de Venezuela en los foros internacionales a la condena de China por la presunta violación de los derechos humanos en ese país.

Por otra parte, dada la contradictoria relación con la OEA —vista por un lado como un instrumento de los Estados Unidos y por otro como un importante espacio para promover una agenda "revolucionaria", y dada la creciente violación de los derechos humanos en Venezuela, el sistema interamericano de derechos humanos ha sido afectado al

punto de que se planteó y finalmente se concretó la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este sentido, es evidente que el carácter vinculante y supranacional de su normativa entra en colisión con una visión de la soberanía nacional que acentúa la legitimidad de los actos del Estado, particularmente si es concebido como estado revolucionario, independientemente de cualquier marco normativo internacional, además de no responder a una estrategia de alianzas y acuerdos internacionales que configuren la base de la proyección "revolucionaria" del proceso³⁵.

La concepción de la proyección externa, más que de una política exterior, de un estado revolucionario, ha dado lugar a una combinación específica de elementos. En este marco, tanto las capacidades militares que responden a la nueva doctrina de seguridad y defensa y a la reforma de las fuerzas armadas, como las capacidades diplomáticas reconvertidas en función de este proyecto, responden a las necesidades de esta proyección revolucionaria, dónde algunas de las víctimas son, pese al reciente fracaso de promover una reforma y un control mayor del sistema interamericano de derechos humanos, este mismo sistema y estos mismos derechos que, junto con una serie de acuerdos y tratados internacionales, se constituyen en algunos de los obstáculos que se interponen en el proceso de alcanzar el control total de las instituciones del país en aras de la construcción del "socialismo del siglo XXI".

NOTAS

- Publicado originalmente en versión reducida como Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont (2013) "Si los derechos humanos se oponen...", Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 13: Núm. 4, pp. 39-44. Disponible en: www.fal.itam.mx
- Para un análisis más detallado cfr. Serbin, Andrés (2011) Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina, Buenos Aires: Ed. Siglo XXI, y Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont (2013) "Quince años de la política exterior bolivariana: ¿entre el softbalancing

- y la militarización?", en prensa en Hershberg, Eric; Serbin, Andrés y Tullo Vigevani (eds.): *La nueva dinámica hemisférica*, Buenos Aires/Barcelona: CRIES-Editorial Icaria.
- 3. Serbin, Andrés (2011), op. cit.
- 4. Cfr. Serbin, Andrés; Laneydi Martinez y Haroldo Ramanzini (coords.) El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas y nuevos desafíos, Buenos Aires: CRIES.
- 5. Toro Carnevali, Alfredo (2011) "El ALBA como instrumento de "softbalancing", en Pensamiento Propio (Buenos Aires), No. 33, enerojunio 2011, Número especial "Los desafíos del multilateralismo en América Latina", p. 160.
- 6. Williams caracteriza el "softbalancing" como "a strain of balance of power politics whereby weaker states employ non-military tools to protect their interests, and to delay, frustrate, and undermine a hegemonic state capacity to impose its preferences", en cuyo marco el gobierno de Venezuela buscó implementar estrategias más sutiles, indirectas, limitadas y tácitas que la capacidad military para limitar el predominio de los EEUU, en Williams, Mark Eric (2011) "The New Balancing Act: International Relations Theory and Venezuela's Foreign Policy", en Ponniah, Thomas and Jonathan Eastwood (eds.) The Revolution in Venezuela. Social and Political Changes under Chávez, Cambridge: Harvard University Press, pp. 258, 260 y 271.
- 7. Cfr. Irwin, Domingo e Ingrid Micett (2008) Caudillos, Militares y Poder: Una historia del Pretorianismo en Venezuela, Caracas: Universidad Católica Andrés Bello y Universidad Pedagógica Experimental Libertador, especialmente cap. IX, pp. 259-291 y Álvarez Itriago, Rosángel Mariela (2009) "De la "Constitución de Papel" a los "Factores reales de Poder": Avance del militarismo en Venezuela (1998-2008)", en Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura (Universidad Central de Venezuela), Vol. XV, No. 2, jul-dic. 2009, p. 53.
- 8. Que no descarta, a corto y mediano plazo, las relaciones económicas que mantienen a Venezuela como un proveedor destacado de hidrocarburos a los Estados Unidos.
- 9. Cfr. Romero, Aníbal (2008) "Militares y política exterior en la Revolución Bolivariana", ponencia presentada en las *Jornadas sobre Venezuela*, Santiago de Compostela, 21 y 22 de mayo 2008.; y Corrales, Javier and Carlos Romero (2013), op. cit., pp. 132-134.

- 10. Cfr. Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont (2013) "Quince años de la política exterior bolivariana: ¿entre el softbalancing y la militarización?", en prensa en Hershberg, Eric; Serbin, Andrés y Tullo Vigevani (eds.): La nueva dinámica hemisférica, Buenos Aires/Barcelona: CRIES-Editorial Icaria.
- 11. "There is a heavy and unconcealed militaristic bent..The military is present in the cabinet, in the managment of the ever-growing number of state-owned enterprises, and in running subnational government programs", en Corrales, Javier and Michael Penfold (2010) Dragon in the Tropics. Hugo Chávez and the Political Economy of Revoution in Venezuela, Washington D.C.: The Brookings Institution, p. 2.
- 12. Cfr. al respecto Serbin, Andrés (2010) Regionalismo y soberanía nacional en América Latina; los nuevos desafíos, Buenos Aires: Documentos CRIES No. 15. Como señala Cardozo la recuperación de la soberanía se plantea en términos de la oposición entre globalización y localización: "El elogio de lo local y el rechazo de lo global se sustentan, discursivamente, en las concepciones mas restringidas de la soberanía, en su versión "westfaliana" (...) y va produciendo desde la reserva y el rechazo, hasta la descalificación de cualquier vínculo o acuerdo internacional que involucre algún atisbo de supranacionalidad (...) El predominio de las consideraciones de política de poder por encima de los principios jurídicos (...) define la oposición entre lo local y los global", en Cardozo, Elsa (2009) "Localización versus globalización: ¿cuestión de soberanía?, en Magdaleno, John (comp.) Ideologías: ¿máscaras del poder?. Informe del Capítulo Venezolano del Club de Roma, Caracas. El Nacional, pp. 315-316.
- 13. Como señala con más detalle Romero: "...para ubicar el papel de Venezuela en la política internacional, hay que comprender lo que significa la dualidad de la política exterior del gobierno del presidente Chávez. Por una parte, Venezuela es un Estado con proyección regional e internacional y por la otra, es un Estado (que se asume como) revolucionario", en Romero, Carlos (2010) La política exterior de la Venezuela Bolivariana, Plataforma Democrática, WorkingPaper No. 4, julio 2010, p. 7.
- 14. Como consecuencia del golpe que destituyó al Presidente Lugo del Paraguay el 22 de junio y la suspensión consecuente de este país de MERCOSUR hasta tanto se realizaran elecciones presidenciales en abril de 2013 (considerado por algunos expertos viciado de nulidad

y, por lo tanto, ilegal), los mandatarios de este organismo reunidos en Brasilia el 31 de julio aprobaron el ingreso formal de Venezuela a este esquema de integración, superando de esa manera el obstáculo impuesto por la resistencia del Senado paraguayo a aprobar esta incorporación. Más allá que el proceso de adaptación de Venezuela a la normativa comercial del mercado de libre comercio pueda llevar cuatro años, la noticia fue celebrada por el diferentes representantes del gobierno bolivariano, con Chávez a la cabeza, quién señaló que el ingreso a este organismo regional "servirá para superar el modelo petrolero", en *El Nacional* (Caracas), 1 de agosto de 2012, p. 9.

- Cardozo, Elsa (2010) La política exterior del gobierno bolivariano y sus implicaciones en el plano doméstico, Caracas: ILDIS, agosto de 2010, PP. 6-11.
- 16. Hinds, Alejandro (2012) "Hoy se concreta el retiro de Venezuela del Ciadi", en *El Nacional* (Caracas), miércoles 25 de julio de 2012, p. 4.
- 17. Como señaló oportunamente un analista "Si Venezuela concreta su salida de la CIDH, sería el cuarto acuerdo internacional del que se retira el país durante el gobierno de Chávez pues ya realizó las respectivas denuncias del Acuerdo de Cartagena, formalizando su retiro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), del Grupo de los Tres (G-3) y del Centro Internacional de Arbitraje en materia de Inversiones (CIADI), institución del Banco Mundial. Estas decisiones confirman el progresivo aislamiento de Venezuela en un sector del sistema internacional, que contrasta con el reciente ingreso al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la apertura de nuevos espacios de integración", en Iegui, Julián (2012) "Las relaciones tormentosas de Venezuela con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", miércoles 15 de agosto de 2012, Equipo OPEAL, www.opeal.net/index.php?view=artici
- Lozano, Daniel (2012) "Los derechos humanos, una bandera que a Chávez se le volvió en contra", en *La Nación* (Buenos Aires), 28 de septiembre de 2012, p. 4.
- 19. Human Rights Watch (2008) A Decade Under Chávez: Political Intolerance and Lost Opportunities for Advancing Human Rights in Venezuela, New York: HRW.
- Cardozo 2010:7, op. cit.; y Ayala Corao, Carlos (2009) La "inejecución" de las sentencias internacionales en la jurisprudencia constitucional de Venezuela (1999-2009), Caracas: fundación Manuel García Pelayo, Colección Estudios.

- 21. Cardozo 2010:7, op. cit.
- 22. Cfr .Romero 2010:6, op. cit..
- 23. Como se ha señalado "La Comisión pidió información sobre la situación del entonces depuesto mandatario y en reiteradas ocasiones ha aclarado que esto no significó ningún reconocimiento", en Alonso, Juan Francisco (2012b) "La Corte IDH no exculpó a Díaz por bombazos de 2003", en El Universal (Caracas), 3 de agosto de 2012, 1-4.
- 24. La funcionaria aspiró posteriormente a ocupar un cargo en la Comisión Interamericana de la Mujer.
- 25. "Ayer asumió su cargo secretario de la CIDH", en *El Universal* (Caracas), 17 de agosto de 2012, 1, pg. 3. El 24 de septiembre el nuevo Secretario Ejecutivo manifestó "su voluntad de establecer una relación "en los mejores términos" con los estados miembros de la OEA", y presentó un plan de tres etapas para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos que culminaría con una audiencia formal de los estados miembros con la CIDH, sin omitir referirse a los "límites presupuestarios reales" de la Comisión en el marco de los debates presupuestarios del organismo para 2013, en Organización de Estados Americanos (2012), "Secretario Ejecutivo de la CIDH expresa su voluntad de trabajar con los Estados Miembros de la OEA "en los mejores términos", Comunicado de prensa del 24 de septiembre de 2012, oas.org/es/.../comunicado_prensa.asp
- Alonso, Juan Francisco (2012) "La Corte IDH no exculpó a Díaz por bombazos de 2003", en El Universal (Caracas), 3 de agosto de 2012, 1-4.
- 27. Cfr. al respecto Serbin, Andrés (2009) La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil y la prevención de conflictos, Buenos Aires: CRIES, Documentos CRIES No. 11, y Serbin, Andrés (2011) Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo sudamericano; Buenos Aires: CRIES, Documento CRIES No. 17.
- 28. Alonso (2012), op. cit.
- 29. Villaguado, Francisco (2012) "Venezuela sólo saldrá "por el momento" de la CIDH", *Nuevo País* (Caracas), 4 de agosto de 2012, p. 4.

- Lozano, Daniel (2012) "Los derechos humanos, una bandera que a Chávez se le volvió en contra", en *La Nación* (Buenos Aires), 28 de septiembre de 2012, p. 4.
- 31. En tanto Venezuela no abandone la OEA, "su gobierno seguirá sujeto a las denuncias, informes y exhortos de la Comisión de Derechos Humanos", en Lozano, Daniel (2012) "Los derechos humanos, una bandera que a Chávez se le volvió en contra", en <u>La Nación</u> (Buenos Aires), 28 de septiembre de 2012, p- 4.
- 32. Cfr. http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/actualidad/politica/diez-claves-de-la-salida-de-venezuela-de-la-cidh.aspx#ixzz2hAvdKEXt
- 33. "Diez claves de la salida de Venezuela de la CIDH", en Últimas Noticias (Caracas), 10 de septiembre de 2013. Como se señala con más detalle en el artículo "El 10 de septiembre de 2012 el Secretario General de la OEA recibió la nota formal de denuncia, fechada el 6 de septiembre de 2012, por parte del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, en representación del Gobierno de Venezuela. De conformidad con lo establecido en el artículo 78.1 de la Convención Americana, la denuncia surte efecto a partir del 10 de septiembre de 2013, cumplido el preaviso de un año previsto en dicho artículo".
- 34. Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont (2013) "Quince años de la política exterior bolivariana: ¿entre el softbalancing y la militarización?", en prensa en Hershberg, Eric; Serbin, Andrés y Tullo Vigevani (eds.): La nueva dinámica hemisférica, Buenos Aires/Barcelona: CRIES-Editorial Icaria.
- 35. Como apunta Romero "La política exterior de Venezuela se ha orientado hacia una dirección radical en el marco de la promoción del socialismo del siglo XXI, cuestión que se ha acrecentado con más ahínco desde el año 2007. Ese año se conoció un documento del gobierno del presidente Chávez titulado "Las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013". Según el Plan, se pretende "neutralizar la acción del imperio fortaleciendo la solidaridad y la opinión pública de los movimientos sociales organizados" y como un objetivo más general, se establece la creación de una estrategia mundial "para la movilización de masas en apoyo al proceso revolucionario" De acuerdo con ese Plan, el Gobierno se

plantea "una conducción multipolar de la política mundial" que se basa en "la creación de nuevos bloques de poder", en Romero 2010:5, op. cit.. Hemos analizado con mayor detalle este proceso en Serbin (2011), op. cit.

RESUMEN

La política exterior de la República Bolivariana de Venezuela y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como obstáculo

En los últimos catorce años, con la elección de Hugo Chávez Frías a la Presidencia en 1998 y sus sucesivas re-elecciones, Venezuela ha atravesado por significativas transformaciones, incluyendo un cambio radical en la política exterior que ha conllevado a un re direccionamiento de las posiciones gubernamentales, con la retirada de Venezuela de varios acuerdos y tratados internacionales previamente suscritos y, en especial del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El artículo analiza estos cambios de la política exterior bolivariana hasta la actualidad.

ABSTRACT

Foreign Policy of the Bolivarian Republic of Venezuela and the Inter-American Human Rights System as an Obstacle

In the last fourteen years, with Hugo Chávez Frías' election as President in 1998 and his subsequent reelections, Venezuela has gone through significant transformations, including a radical change in its foreign policy, with the Government reversing its position and withdrawing Venezuela from various previously subscribed international agreements and treaties and, in particular from the Inter-American Human Rights System. The article assesses the changes in the Bolivarian foreign policy up to the present days.

SUMMARIO

A política exterior da República Bolivariana da Venezuela e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos como obstáculo

Nos últimos 14 anos, com a eleição de Hugo Chávez Frías à presidência em 1998 e suas sucessivas reeleições, a Venezuela passou por significativas transformações, incluindo uma mudança radical na política exterior, o que implicou um redirecionamento das posições governamentais e, em consequência, a retirada do país de vários acordos e tratados internacionais previamente firmados – em especial, do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. O artigo analisa as mudanças da política exterior bolivariana até os dias de hoje.



Los cuatro pilares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los debates sobre su fortalecimiento

Santiago A. Cantón

En las últimas dos décadas se han producido varias reformas al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Salvo en un número reducido de casos donde la Corte o la Comisión tuvieron la iniciativa, en la mayoría de los procesos de reforma el impulso principal se originó en la voluntad de algunos Estados. En todos los casos el objetivo declarado para hacer la reforma fue el de "fortalecer" el SIDH. Juzgando por los Gobiernos que impulsaron las reformas y por el contenido de las propuestas, no está tan claro que el verdadero objetivo haya sido precisamente el fortalecimiento¹.

En América Latina existe aproximadamente un 40% de la población viviendo en la pobreza, con el índice más alto del mundo en cuanto a desigualdad económica; con un alto nivel de discriminación de hecho y de derecho en contra de las mujeres, los pueblos indígenas, los afro descendientes y las personas LGBTI; con una gran debilidad en el ejercicio de debida diligencia por parte de los Estados para controlar la actividad empresarial pública y privada que afecta seriamente el medio ambiente y los derechos humanos de las personas; y con un nivel de violaciones por parte de agentes del Estado, que si bien no es comparable con la violencia ejercida por los militares durante décadas pasadas, continúa siendo desproporcionado, considerando que es una región gobernada por gobiernos democráticamente electos. Con todo esto resulta incuestionable la importancia de fortalecer el SIDH.

Sin embargo, las reformas que se realizaron y las iniciativas que se presentaron para fortalecer el SIDH carecieron de propuestas para crear nuevos procedimientos para defender los derechos humanos o reconocer nuevos derechos y de esa manera avanzar en eliminar o reducir los flagelos que continúan azotando a millones de habitantes en las Américas. En general, las reformas se orientaron a realizar cambios reglamentarios que bajo el eufemismo de seguridad jurídica o de igualdad de las partes buscaron principalmente disminuir la capacidad del SIDH para proteger los derechos de las personas². Salvo la reforma de 2001 no ha habido propuestas o cambios que representen un salto cualitativo en la defensa de los derechos de las personas³.

Cualquier análisis sobre si es necesario o no reformar los órganos y/o procedimientos del SIDH debe partir en primer lugar del aporte histórico y actual del SIDH en la defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento del estado de derecho. En este sentido, en términos comparativos, el sistema regional de protección de derechos humanos es el de mayor relevancia a nivel mundial, gracias al impacto que ha tenido en la protección de las personas. Indudablemente es muy distinta la necesidad y tipo de reforma de un sistema que ha demostrado a lo largo de cinco décadas resultados significativos, a un sistema que carezca de relevancia.

En segundo lugar, es necesario comprender cuáles son los actores principales en el funcionamiento del SIDH y una vez identificados los actores, hacer un análisis para comprender las debilidades y fortalezas de cada uno en el funcionamiento del mismo. Esa determinación es fundamental para comprender cuáles actores no cumplen con sus obligaciones y no permiten que se haga realidad el "propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre"⁴.

Por último se deben evaluar con detenimiento los desafíos planteados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o la Comisión) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH o la Corte). A los planteamientos que han hecho los órganos del SIDH agregaré otros desafíos que, con base en la experiencia como Secretario Ejecutivo, considero fundamental para lograr mayor eficiencia en la protección de los derechos humanos en las Américas.

Resultados del SIDH

Durante los años setenta y ochenta la CIDH fue esencial para denunciar las violaciones a los derechos humanos en el Cono Sur y Centroamérica, y durante los noventa para apoyar los esfuerzos de recuperación democrática. Pero treinta años después, el rol del SIDH continúa con la misma relevancia que hace tres décadas. Por ejemplo, en junio de 2009, luego del Golpe de Estado en Honduras, la Comisión inmediatamente alertó a la comunidad internacional, realizó una visita *in loco* y otorgó medidas cautelares para más de 500 personas⁵.

El impacto del SIDH se ha notado también en el sistema de peticiones individuales. Numerosas decisiones de la CIDH y de la Corte IDH han producido cambios estructurales en varios países de la región, fortaleciendo la democracia y el estado de derecho. Decisiones sobre leyes de amnistía, justicia militar, violencia contra la mujer, participación de la mujer en política, libertad de expresión y derechos de los pueblos indígenas, han transformado a la región de una manera impensable hace solo 15 años. Desde el punto de vista de la lucha contra la impunidad y el fortalecimiento del estado de derecho, los casos más importantes fueron las decisiones de 1992 de la CIDH en relación con las leyes de amnistía en Argentina, Uruguay y El Salvador⁶. Esos tres casos sentaron

Los cuatro pilares

El sistema interamericano de derechos humanos se sustenta en cuatro pilares: los Estados, las instituciones encargadas de supervisar el cumplimiento de los Estados con las obligaciones internacionales, la normativa interamericana y la sociedad civil. De la interacción de estos cuatro pilares depende el resultado que se pueda obtener en el SIDH.

Por ejemplo, en el sistema de peticiones individuales, cuando existe voluntad estatal es posible encontrar una respuesta rápida a las violaciones denunciadas ante la CIDH. Pero también es necesario que la Comisión le dé tratamiento rápido y seguimiento a la denuncia planteada y que la sociedad civil aporte la información necesaria para avanzar el proceso y le dé seguimiento a la petición. En lo que respecta a la normativa, es necesario que las convenciones y protocolos dispongan de los mecanismos de seguimiento que permitan resolver las violaciones planteadas de manera eficiente. Por ejemplo, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad no dispone de un mecanismo de seguimiento que ponga en funcionamiento a los órganos del SIDH. Por consiguiente, sin perjuicio de la posibilidad de que se puedan presentar denuncias ante la CIDH con sustento en la Convención Americana, la inexistencia de un mecanismo específico limita la capacidad de protección de las personas con discapacidad.

Primer pilar: Los estados

Los Estados son los creadores del sistema de derechos humanos. Los Estados desarrollan y aprueban las normas mediante las cuales se obligan a garantizar y respetar los derechos humanos, deben firmar y ratificar los tratados y deben cumplir con las decisiones de los órganos. Asimismo, tratándose de tratados colectivos de derechos humanos, los Estados son garantes del cumplimiento colectivo de las obligaciones emanadas de los tratados. Es decir, el deber de garantía no se aplica solamente dentro del territorio de cada Estado de manera individual, sino que tienen la obligación de exigir a los Estados miembros el cumplimiento con los tratados de derechos humanos.

El primer paso en la creación del sistema regional lo dieron los Estados en 1948 en Bogotá al aprobar la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada unos meses antes que la Declaración Universal, surgió del contexto político del fin de la Segunda Guerra Mundial y de la aspiración de los Estados de evitar que se repitan las atrocidades ocurridas. Al igual que en el sistema universal, la Declaración de 1948 fue el *bing bang* de los derechos humanos. Las declaraciones fueron el punto de partida de una arquitectura política, jurídica y social que continua vigente y en expansión. En la misma reunión en Bogotá se crea la Organización de los Estados Americanos (OEA), que también tiene un rol central en el funcionamiento del SIDH, al acoger en su seno a la Comisión y Corte Interamericanas.

Es indudable la voluntad de los Estados al momento de adoptar la Declaración Americana de crear un sistema de protección de derechos humanos que beneficie a todos los habitantes de las Américas. No es tan claro, sin embargo, que esa voluntad inicial se haya mantenido con la misma fuerza, ya que los Estados luego de haber aprobado la Declaración, se demoraron 11 años en crear la Comisión Interamericana, 21 años en aprobar la Convención Americana y 31 años en crear la Corte¹⁴.

Los Estados son los principales impulsores del desarrollo de los tratados de derechos humanos, pero es igual o más importante ratificar dichos tratados para hacer realidad el objetivo y fin de los mismos. En este aspecto los Estados del hemisferio no han cumplido con las expectativas iniciales. De los diez instrumentos de derechos humanos del sistema interamericano solo uno, la Declaración, cuenta con la participación de los 35 Estados miembros de la OEA. La convención más ratificada es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Para) con 32 ratificaciones¹⁵. El ideal de la universalidad está muy lejos de ser cumplido y a pesar de ser la principal crítica de los Estados al funcionamiento del SIDH, la responsabilidad por la ratificación es de los mismos Estados.

Asimismo, un requisito esencial para el funcionamiento eficiente de cualquier sistema de protección de derechos humanos es la obligación de cumplir con las decisiones de las instituciones encargadas de supervisar el cumplimiento con los tratados. En el caso del SIDH, el cumplimiento con las decisiones de la Comisión y la Corte han logrado reformas constitucionales, legislativas y de políticas públicas que modificaron de manera sustantiva los mecanismos internos de protección de los derechos humanos en varios países de la región. La reforma constitucional de Chile para derogar el desacato, los juicios contra militares responsables por las violaciones a los derechos humanos en Argentina, la Ley Maria da Penha para fortalecer los mecanismos de protección contra la violencia de género en Brasil o la derogación del Código de Justicia Militar en Argentina son sólo algunos ejemplos del impacto del SIDH en la región cuando los Estados cumplen con su obligación de cumplir con las decisiones de los órganos de supervisión.

Sin perjuicio de los importantes resultados obtenidos, el nivel de cumplimiento es claramente deficiente. La gran mayoría de los casos ante la Comisión y la Corte nunca se cumplen. Según un estudio de Open Society, en el caso de la Corte solo el 9% de los casos son cumplidos en totalidad, mientras que en el caso de la Comisión, en lo que respecta por ejemplo a soluciones amistosas, el nivel de cumplimiento es de aproximadamente un 12%. Estas alarmantes cifras de cumplimiento deben ser ponderadas con los importantes logros obtenidos. En ese sentido, es posible concluir que de lograrse un alto nivel de cumplimiento por parte de los Estados, el impacto en la vigencia de los derechos humanos en la región sería muy significativo y permitiría avanzar en resolver muchos de los problemas estructurales de la región que afectan la vigencia de los derechos humanos.

Los Estados son asimismo garantes de manera individual y colectiva del SIDH. Se pueden distinguir dos aspectos complementarios en relación con el deber de garantía de los Estados con el SIDH: un aspecto institucional y otro sustantivo. El aspecto institucional implica que los Estados deben garantizar el funcionamiento eficiente de las instituciones del SIDH. La responsabilidad de garante del funcionamiento incluye, por ejemplo, asegurarse que los órganos cuenten con los recursos para que ejerzan sus funciones de manera eficiente, que los Estados y la Secretaría General de la OEA respete la autonomía e independencia de los órganos, que todos los Estados ratifiquen las convenciones y protocolos para que los órganos del sistema puedan ejercer su función supervisora, que los Estados cumplan con las disposiciones de los tratados relacionadas con la puesta en funcionamiento de los mecanismos de seguimiento, etcétera.

El aspecto sustantivo surge de la naturaleza *erga omnes* de los tratados de derechos humanos. Es decir todos los Estados tienen un interés legal en que los derechos garantizados en los tratados sean respetados¹⁷. Este deber de garantía implica que un Estado es responsable de las violaciones que ocurran en su territorio, pero al mismo tiempo tiene un interés legítimo que no se produzcan violaciones en otros Estados. Ese interés legítimo de un Estado debería implementarse por medio de acciones colectivas de todos los Estados para exigir el cumplimiento con las obligaciones de garantizar y respetar los derechos humanos consagrados en la Convención Americana y otros tratados regionales.

En la práctica, ninguno de estos dos aspectos ha encontrado respuesta por parte de los Estados. Por el contrario, en general, los Estados han sido negligentes en cuanto a garantizar el funcionamiento eficiente del sistema, ignorando consistentemente todas las recomendaciones de fortalecimiento efectuadas por la Comisión y la Corte durante más de una década. Ambos órganos han planteado de manera reiterada ante la Asamblea General de la OEA, por lo menos tres desafíos que deberían llevar a los Estados a tomar medidas inmediatas para garantizar el funcionamiento del Sistema: la ratificación de los tratados, el cumplimiento con las decisiones de la Comisión y la Corte y proveer a los órganos de los recursos necesarios para ejercer sus funciones. Ninguno de estos reclamos ha encontrado respuestas concretas por parte de los Estados, ya sea de manera individual o colectiva.

El deber de garantía sustantivo implica que los Estados, de manera individual o colectiva, exijan a otros Estados el cumplimiento con

las obligaciones asumidas en los tratados de derechos humanos. Este deber prácticamente no ha sido ejercido por los Estados, que siempre han preferido cuidar las formas diplomáticas y evitar hacer referencias sobre la situación de derechos humanos en otros Estados. En las pocas ocasiones que ha sido ejercido de manera individual, de un Estado en relación con otro, ha sido principalmente en el contexto de conflictos políticos bilaterales. Pero inclusive en estos casos, para evitar enfrentamientos diplomáticos, los Estados no hacen referencias específicas a las violaciones a los derechos humanos que puedan estar ocurriendo, y el principio de no intervención en asuntos internos se esgrime de ambos lados, inclusive en aquellas situaciones donde existen claras referencias por parte de la Comisión y la Corte sobre la existencia de violaciones. Por ejemplo, desde 1997, en sus informes anuales, la CIDH ha planteado ante los gobiernos de las Américas las graves violaciones a los derechos humanos en el contexto del conflicto armado en Colombia, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, desplazamientos internos, violencia de género, etcétera, y los Estados miembros de la OEA no tomaron ninguna acción colectiva para buscar soluciones.

En los últimos años, el deber de garantía colectiva, sólo fue utilizado en el caso de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el golpe de Estado en Honduras, en donde la Asamblea General especialmente instó a la CIDH a darle seguimiento a la situación de derechos humanos, y los informes de la Comisión fueron considerados por los Estados al momento de tomar decisiones¹⁸.

Asimismo, los redactores de la Convención dejaron bien en claro, sin dejar lugar a interpretaciones, la obligación de los Estados de la OEA y su Secretaría General de proveer a la CIDH de los recursos necesarios para que pueda ejercer sus funciones. El artículo 40 de la Convención Americana establece que "Los servicios de Secretaría de la Comisión deben ser desempeñados por la unidad funcional especializada que forma parte de la Secretaría General de la Organización y debe disponer de los recursos necesarios para cumplir las tareas que le sean encomendadas por la Comisión."

Sin embargo, con un presupuesto de aproximadamente 7 millones de dólares, la Comisión y la Corte están muy lejos de contar con los recursos para cumplir debidamente con sus mandatos. La situación financiera de la CIDH es especialmente preocupante en relación con el sistema de peticiones individuales y las relatorías. En 2012, la CIDH recibió aproximadamente 2000 denuncias, que representan un incremento de 400% en los últimos 15 años. Asimismo, también aumentaron las relatorías y sus mandatos. En 1997 solo existían dos de los nueve procedimientos especiales que existen actualmente. Sin embargo, el aumento del presupuesto durante el mismo tiempo fue marginal. De haberse aumentado proporcionalmente el presupuesto durante el mismo periodo de tiempo, el presupuesto actual debería ser cercano a los 30 millones de dólares. Frente a la falta de cumplimiento de los Estados y la Secretaría General de la OEA, la Comisión y la Corte cumplen con sus mandatos gracias a fondos externos aportados en gran parte por Estados que no son parte de la OEA. Actualmente, aproximadamente el 50% del total de los fondos de la Comisión y Corte, proviene de fondos externos. En el caso de la Comisión, esos fondos se destinan principalmente al sistema de peticiones individuales y al funcionamiento de las relatorías. Sin embargo, a pesar de los aportes externos, el presupuesto de funcionamiento continúa muy debajo de los recursos necesarios para que ambos órganos cumplan con sus obligaciones en tiempo y forma.

Segundo pilar: La sociedad civil

El principal pilar, que ha permitido que el SIDH se desarrolle con la relevancia que tiene actualmente, es la sociedad civil interamericana. La sociedad civil abarca, no solo las organizaciones no gubernamentales (ONG), que representan actualmente un sector importante de los usuarios del SIDH, sino también —como sucedió principalmente durante la década de los setenta— a grupos de individuos organizados para acceder al SIDH, sin que reúnan los requisitos formales que hoy caracterizan a las ONG.

En las décadas de los setenta y ochenta las víctimas de violaciones a los derechos humanos en el Cono Sur y en Centroamérica se organizaron, inicialmente en muchos casos de manera informal, para coordinar estrategias para hacerle frente las violaciones masivas y sistemáticas y comenzar a enviar denuncias ante la CIDH.

El desarrollo de la sociedad civil de derechos humanos en América Latina también contó con el apoyo de la sociedad civil de otros países, que con la información aportada desde América Latina movilizaron a la comunidad internacional, y especialmente al SIDH, para presionar a las dictaduras militares y ponerle fin a las graves violaciones de los derechos humanos.

Los principales mecanismos utilizados por la sociedad civil en relación al SIDH han sido principalmente cuatro: la presentación de peticiones, la solicitud y colaboración para la realización de visitas de la CIDH, la solicitud de audiencias y la propuesta de reformas al sistema interamericano.

Peticiones individuales

El sistema de peticiones individuales es una de las funciones principales del SIDH y el que posiblemente haya tenido mayor influencia en la reforma de cambios estructurales para el fortalecimiento del estado de derecho y la protección de los derechos humanos. La sociedad civil, conjuntamente con abogados litigantes y personas individuales, son las tres categorías de peticionarios ante el SIDH. A diferencia de los abogados litigantes y las personas individuales, las peticiones de la sociedad civil tienen como característica, en general, denunciar una situación particular de un país o región, en la que es necesario contar con una decisión de los órganos del Sistema para resolver una violación estructural. Mediante la denuncia de un caso individual seleccionado estratégicamente, se logran modificaciones que favorecen no solo al individuo víctima de una violación, sino a millones de personas en el mismo país o región. Ejemplos de litigio estratégico son los casos sobre las leyes de amnistía, libertad de expresión, derechos de los pueblos indígenas, derechos de las mujeres, etcétera, que han logrado cambios de constituciones, sanción y derogación de leyes e implementación de políticas públicas.

Visitas a los países

Durante los primeros años de existencia, la principal actividad de la CIDH fue la realización de visitas a los países. Luego de cinco décadas,

las visitas continúan siendo esenciales para alertar a la comunidad internacional sobre la situación de derechos humanos en los países de la región y para plantear a los gobiernos agendas públicas con una perspectiva de derechos humanos. Actualmente, además de las visitas in loco¹⁹, la Comisión realiza numerosas visitas a los países de la región mediante las relatorías temáticas.

La sociedad civil participa en todas las etapas de la realización de una visita: decisión inicial, preparación, realización y seguimiento. Si bien para la realización de una visita es necesaria la invitación de un país, en la gran mayoría de los casos, previo a la invitación oficial, existe una solicitud de la sociedad civil a la CIDH para que solicite la invitación al Gobierno o al Gobierno para que invite a la CIDH.

Una vez invitada la CIDH, la sociedad civil es esencial en la preparación de la misma, tanto en aspectos logísticos como sustantivos. Las agendas de las visitas se realizan consultando tanto al Estado como a la sociedad civil. La sociedad civil recomienda a la Comisión tanto los temas principales que deberían ser abarcados por la Comisión, como las regiones que deben ser visitadas. La CIDH siempre ha buscado que las agendas estén distribuidas equitativamente entre la sociedad civil y el Estado.

Luego de iniciada la visita, nuevamente el papel de la sociedad civil es esencial para aportar la información sobre la situación de derechos humanos, tanto en situaciones generales, como en casos individuales. Las organizaciones de la sociedad civil se coordinan entre ellas para lograr mayor eficiencia en la información que se le aporta a la CIDH y en coordinar que las víctimas de violaciones a los derechos humanos, sus familiares o representantes puedan presentar denuncias ante la Comisión.

Finalmente, en el seguimiento de la visita, el rol de la sociedad civil continúa siendo esencial facilitando información a la CIDH para la realización del informe de la visita e impulsando a la Comisión a darle seguimiento mediante el sistema de peticiones individuales, audiencias, solicitudes de información al Estado u otorgamiento de medidas cautelares.

Audiencias

La agenda hemisférica de derechos humanos impulsada por la CIDH tiene su origen principalmente en las audiencias solicitadas por la sociedad civil en donde se plantean las situaciones más relevantes de derechos humanos, tanto a nivel de los países, como de toda la región. La sociedad civil hemisférica moviliza a la Comisión y a todos los Estados del hemisferio a través de las audiencias, visibilizando ante la comunidad internacional las violaciones de derechos humanos que ocurren en la región. La sociedad civil es el termómetro regional que le permite a la Comisión tener un conocimiento inmediato sobre violaciones a los derechos humanos y actúa a su vez como alerta temprana sobre potenciales violaciones a los derechos humanos.

Asimismo, a través de las audiencias, la sociedad civil ha apoyado la creación de varias de las relatorías temáticas. Las más recientes relatorías de afro descendientes²⁰, defensores de derechos humanos y la unidad de personas LGBTI²¹ fueron creadas luego de diversas solicitudes por parte de organizaciones de la sociedad civil hemisférica.

Propuestas de reformas

Durante décadas, la sociedad civil hemisférica ha sido el principal motor de las reformas del SIDH, tanto de sus prácticas, como de los reglamentos. Este aporte se ha realizado de manera formal, en audiencias ante la Comisión o ante el Consejo Permanente de la OEA, como también informalmente en diálogos con los comisionados o los embajadores de los Estados miembros.

En un SIDH que en las últimas décadas ha estado prácticamente en un proceso de reforma constante, los aportes de la sociedad civil han sido esenciales, tanto para lograr implementar nuevas prácticas como, principalmente, para mitigar las propuestas de los Estados que muchas veces han estado orientadas a disminuir la capacidad de la Comisión para avanzar en la protección de derechos humanos que afectan en gran medida a la sociedad civil.

El caso argentino es emblemático en cuanto al papel y el impacto de la sociedad civil en el funcionamiento del SIDH, contribuyendo por un lado a disminuir las violaciones a los derechos humanos de la dictadura argentina y, por otro, representando un momento fundacional del SIDH. Principalmente, a partir del golpe de Estado de 1976, la CIDH comienza a recibir numerosas denuncias por las violaciones masivas y sistemáticas por parte de la dictadura en Argentina. Más de 3000 denuncias fueron registradas a partir de 1976. Varias de las denuncias fueron presentadas por miembros de organizaciones de derechos humanos, como la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), o bien, por personas que a raíz del golpe de Estado se unieron y fundaron organizaciones para defenderse y denunciar las violaciones, como es el caso del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Madres de Plaza de Mayo y Abuelas de Plaza de Mayo. La sociedad civil internacional también estuvo influenciada por los desarrollos en el Cono Sur y se crearon organizaciones de derechos humanos que utilizaron el SIDH para denunciar y movilizar a la comunidad internacional en la defensa de los derechos humanos. Por ejemplo, durante las últimas cuatro décadas, Washington Office on Latin America (WOLA), creada en 1974 a raíz del golpe de Estado en Chile, ha sido un actor clave ante el SIDH, presentando denuncias, participando en audiencias o apoyando la realización de visitas a la región. La organización Human Rights First (antes Lawyers Committee for Human Rights) y la Asociación de Abogados de la Ciudad de New York, realizaron visitas a Argentina que tuvieron un importante impacto para movilizar a la CIDH a que realizara la visita de 1979. En todos estos casos, la movilización de la sociedad civil de derechos humanos argentina, fue crucial para proveer de información, coordinar y facilitar las visitas de las organizaciones internacionales.

Posterior a la visita, la sociedad civil fue instrumental para que se conociera el informe de la CIDH en Argentina e internacionalmente. Esa misma sociedad civil, años después, presentó una petición ante la CIDH que culminó en el Informe 28/92 de la CIDH que declara las leyes de amnistía violatorias de la Convención Americana²². Frente al incumplimiento del Estado argentino a la decisión de la CIDH en el Informe 28/92, la sociedad civil argentina impulsó el cumplimiento en audiencias ante la CIDH y paralelamente propició acciones en el Poder Judicial argentino apoyándose en las decisiones del SIDH. Por último, esa misma sociedad civil participó activamente en los procesos de reforma del SIDH de las últimas décadas.

El papel de la sociedad civil argentina con el SIDH se repite con distintas formas en varios países de la región y particularmente se ha fortalecido en la última década con un importante aumento en la participación de nuevas organizaciones de la sociedad civil.

Tercer pilar: Comisión y corte

Los dos órganos del SIDH son la Comisión y la Corte. La Comisión fue creada en 1959 y la Corte 20 años después en 1979. Las funciones y mandatos de ambos Órganos son diferentes, tanto en relación a aspectos sustantivos como cuantitativos. En lo sustancial, la Comisión, uno de los órganos principales de la OEA²³, combina el mandato político de supervisión de la situación de los derechos humanos en las Américas y el mandato judicial, relacionado con el trámite de casos y de medidas cautelares.

El mandato político incluye una gran variedad de funciones, como la realización de visitas a los países, la preparación de informes de países y temáticos, la creación de relatorías, la realización de audiencias temáticas, el asesoramiento a los Estados y a los órganos políticos de la OEA, las recomendaciones a los Estados y actuar como garante del SIDH, entre otras. El papel judicial se limita al trámite de las peticiones individuales y las medidas cautelares. Dentro del trámite de peticiones individuales se destaca también el papel de la Comisión en las soluciones amistosas. El mandato de la Corte se limita al papel jurisdiccional y al de las opiniones consultivas.

La diferencia en los mandatos y funciones se refleja también desde un punto de vista cuantitativo. Por ejemplo, en 2012 la Comisión recibió 1936 denuncias desde 31 países del hemisferio mientras la Corte recibió 12 denuncias contra 9 países. A esa cifra se le debe agregar las visitas *in loco* de la Comisión y las visitas de las relatorías, los informes temáticos desarrollados y publicados, y las medidas cautelares recibidas y otorgadas. La diferencia en mandatos y funciones, tanto sustantiva como cualitativa, ha expuesto a la CIDH frente a los Estados en una proporción mayor que la Corte y explica, en parte, el mayor interés que han demostrado los Estados en realizar reformas en relación con la CIDH.

La característica principal de ambas instituciones ha sido la independencia que han ejercido en relación con los Estados y la sociedad civil. En el caso particular de la Comisión, la independencia se fortaleció en la práctica durante las décadas de los setenta y ochenta, cuando ejerció su papel político de supervisión general de los derechos humanos a través de visitas e informes, denunciando las graves violaciones a los derechos humanos, en un contexto dentro de la OEA, en donde gran mayoría de los países eran gobernados por la mismas dictaduras que eran denunciadas por la CIDH. Si bien en ese contexto, la independencia fue esencial para lograr que la CIDH ejerciera sus funciones sin intromisiones por parte de los Estados, actualmente, continúa siendo importante frente a Gobiernos democráticos, que muchas veces pareciera que consideran que, por ser democracias, los órganos del SIDH deberían limitar su papel de supervisión.

Asimismo, hay que tener presente la importancia no solo de la independencia de la Comisión y la Corte, sino también la necesaria autonomía que ambos órganos deben tener en relación con la Secretaría General de la OEA, que en caso de no respetarse puede afectar seriamente la independencia de la CIDH.

La Comisión, a diferencia de la Corte, es un órgano especializado de la OEA y forma parte de la Secretaría General. Al ser una oficina más de la Secretaría siempre existe el riesgo de intervención por parte de la Secretaría General en asuntos administrativos que tienen un impacto en la independencia de la Comisión. Durante la década de los noventa, la Comisión, por vía de la práctica y con el apoyo del Secretario General, Cesar Gaviria, fortaleció la autonomía de la Secretaría de la CIDH. Sin embargo, las recientes intervenciones de la Secretaría General en relación con aspectos tanto administrativos como políticos²⁴ sobre el funcionamiento de la CIDH, son una prueba de la necesidad de que la autonomía de la CIDH no dependa de la voluntad de la Secretaría General y sea debidamente establecida en las normas de la OEA²⁵.

Cuarto pilar: Declaraciones, convenciones y protocolos

La normativa que conforma la base legal del SIDH se encuentra en los siguientes 10 instrumentos internacionales:

- ✓ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)
- ✓ Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)
- ✓ Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985)
- ✓ Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (1988)
- ✓ Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (1990)
- ✓ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Para" (1994)
- ✓ Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas
- ✓ Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999)
- ✓ Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013)
- ✓ Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (2013)

De todos estos instrumentos, los de mayor aplicación son la Declaración y la Convención. En un segundo plano se encuentra la Convención de Belem do Para y en menor grado, la Convención sobre Desaparición de Personas, aplicada especialmente por la Comisión en situaciones de solicitud de información y medidas cautelares. Las convenciones contra la discriminación y el racismo son de muy reciente aprobación y aún no han logrado las ratificaciones necesarias.

Indudablemente uno de los desafíos principales del SIDH, en el que todos los actores del Sistema están de acuerdo, es la falta de universalidad, es decir, la falta de ratificación de todos los instrumentos por parte de los Estados. Con la excepción de la Declaración Americana, ninguna de las restantes convenciones y protocolos es de aplicación para los 35 Estados miembros de la OEA.

Asimismo, las convenciones dan origen a distintos mecanismos de seguimiento. De los distintos procedimientos de supervisión de los tratados de derechos humanos, el más completo es aquel que habilita el seguimiento por parte de los órganos independientes del SIDH, Comisión y Corte interamericanas, ya que estos garantizan no solo la posibilidad de supervisión política por parte de la Comisión, sino también el acceso a la justicia interamericana a través de la Comisión y la Corte. Sin embargo, no todos los tratados y protocolos habilitan este mecanismo. Por ejemplo, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad no otorga ningún mandato a la Comisión y la Corte, y crea un Comité especial para analizar el cumplimiento de los Estados con la Convención; el Pacto de San Salvador limita el sistema de peticiones a solo dos situaciones específicas y establece procedimientos de seguimiento políticos distintos al de la CIDH, al igual que la Convención de Belem do Para²⁶.

Desafios

La Comisión y la Corte en su condición de garantes del sistema, con el conocimiento que le aportan un grupo de comisionados y jueces que incluye a una gran mayoría de los expertos en derechos humanos más importantes de la región, sumado a más de cinco décadas de funcionamiento del SIDH, representan la principal fuente de información para comprender los desafíos principales del SIDH. Por más de una década, la Comisión y la Corte han planteado tres desafíos principales que deberían ser resueltos por parte de los Estados para lograr un verdadero fortalecimiento del SIDH: universalidad, cumplimiento y presupuesto. A esos tres se le deben agregar otros dos que también son necesarios resolver para fortalecer el SIDH: el retraso procesal, la independencia y la autonomía.

La universalidad implica el deber de los Estados de ratificar los instrumentos interamericanos de derechos humanos. Como se mencionó anteriormente, ninguna convención o protocolo ha sido ratificado por todos los Estados miembros de la OEA. La falta de ratificación es el mayor obstáculo para consolidar un sistema de defensa y protección de los derechos humanos que beneficie a todos los habitantes de la

región. La ratificación es indudablemente responsabilidad de los Estados. Le corresponde a los Estados, de manera individual y colectiva lograr la universalidad del SIDH. Sin embargo, más allá de la retórica, los Estados no han realizado ninguna acción individual o colectiva para avanzar en la universalidad. La última ratificación de la Convención Americana fue hace 20 años²⁷.

Si bien para lograr el cumplimiento de las decisiones de los órganos es necesaria la colaboración e interacción entre Estados, órganos y sociedad civil, ésta no deja de ser una responsabilidad principal de los Estados. Al ratificar los tratados de derechos humanos, los Estados se obligan a cumplir con las decisiones emanadas de los órganos de supervisión. En este aspecto los Estados pueden avanzar no solo de manera individual, cumpliendo voluntariamente con las decisiones, pero también de manera colectiva, exigiendo en forma conjunta el cumplimiento. En términos generales, la posibilidad de lograr el cumplimiento con una decisión de la Comisión y la Corte se da cuando existe voluntad estatal. Cuando no existe voluntad del Estado el cumplimiento es prácticamente imposible. En este sentido, uno de los principales vacíos en materia de protección de derechos humanos es la falta de legislación dentro de los Estados que faciliten el cumplimiento con las decisiones de los órganos del Sistema. En la región, sólo un muy reducido grupo de países cuentan con una ley específica para regular el procedimiento para cumplir con las decisiones de los órganos del SIDH²⁸.

A nivel colectivo, en el SIDH no existe ningún mecanismo específico para que los Estados de manera conjunta supervisen el cumplimiento con las decisiones de los órganos del SIDH. Actualmente, solo existe como mecanismo la presentación del Informe Anual de la Comisión y la Corte ante la Asamblea General de la OEA. Sin embargo, estas presentaciones no han producido un debate entre los Estados para exigir el cumplimiento con las decisiones.

Otra obligación de los Estados es proveer a los órganos del Sistema los recursos para que cumplan adecuadamente con los mandatos que le adjudican los tratados. Es una irresponsabilidad de los Estados desarrollar y aprobar tratados de derechos humanos, crear instituciones para supervisar el cumplimiento con los mismos y luego no otorgar los recursos para que estos puedan cumplir con los mandatos. Desde hace

décadas, en todos los procesos de reforma se ha planteado la necesidad de dotar a la Comisión y la Corte de los recursos necesarios. Sin embargo, las reiteradas promesas de los Estados nunca se cumplieron y el SIDH continúa con un presupuesto que no se ha modificado significativamente en más de 15 años.

La responsabilidad de proveer los recursos es compartida con la Secretaría General de la OEA. La decisión sobre la distribución del presupuesto de la OEA es una decisión política realizada con participación de la Secretaría General. Más allá de la reiterada retórica para aumentar el presupuesto del SIDH, en la práctica, la Secretaría General de la OEA tampoco ha dado los pasos necesarios para otorgar a la Comisión y la Corte el presupuesto necesario. Si el presupuesto es un reflejo de la voluntad política de los Estados, los derechos humanos es el tema de menor importancia para la OEA. El SIDH recibe solo el 7% del presupuesto de la OEA, mientras todas las otras áreas principales reciben un porcentaje mayor²⁹. Una diferencia muy significativa con la contraparte del Sistema Europeo, en donde el Consejo de Europa le adjudica al área de derechos humanos el 36% del presupuesto. Frente a la irresponsabilidad de los Estados de la región, para cumplir con sus responsabilidades los órganos del SIDH se vieron obligados a obtener recursos de Estados que no son parte del SIDH, situación que actualmente es criticada por los Estados y ha sido uno de los cuestionamientos principales en el proceso de fortalecimiento.

El retraso en el sistema de peticiones individuales, en particular en relación con la CIDH, es uno de los aspectos más graves del funcionamiento del SIDH. Con aproximadamente 2000 denuncias recibidas en 2012 y un aumento significativo y constante durante los últimos 15 años³0, la demora en la decisión de los casos por parte de la Comisión está afectando gravemente la protección de derechos humanos para millones de personas que encuentran en el sistema una última oportunidad de obtener justicia. Frente a esta realidad existen principalmente dos caminos —o una combinación entre ambos— que han sido considerados por la Comisión. Un camino es que los Estados cumplan con su deber y provean a la CIDH de los recursos necesarios para su funcionamiento. El otro camino es la reducción drástica por parte de la Comisión de la cantidad de casos que se tramitan ante la CIDH rechazando *in limine* un porcentaje significativo de denuncias,

ya sea modificando en la práctica los criterios de aceptación, o de manera discrecional, elegir las denuncias que considere relevantes y pueda tramitar en un plazo razonable, estableciendo una especie de *certiorari* para el SIDH.

En las reiteradas discusiones que han tenido los comisionados a lo largo de la última década, siempre se ha optado, a mi entender correctamente, en que el único camino razonable es que los Estados cumplan con su deber y le den a la CIDH los recursos necesarios. Esta decisión de la Comisión se ha sustentado en aspectos tanto prácticos, como convencionales y de principios. Desde un punto de vista práctico, los recursos para el regular funcionamiento del SIDH son insignificantes teniendo en cuenta los Estados miembros de la OEA. En términos concretos, se está hablando de un aumento del presupuesto que podría oscilar entre 5 a 30 millones de dólares, cifra claramente insignificante considerando el presupuesto de los 35 Estados miembros de la OEA.

Desde un punto de vista convencional, la Comisión ha considerado que tanto la modificación de los criterios de aceptación de denuncias o el establecimiento de *certiorari* implicaría una modificación por vía de la práctica de los mandatos convencionales, y por consiguiente solo sería posible mediante una reforma de la Convención Americana. Tanto la Comisión como la Corte, la sociedad civil y la gran mayoría de los Estados han rechazado consistentemente la posibilidad de reformar la Convención Americana por considerarlo innecesario.

Desde un punto de vista principista, una modificación de esa naturaleza implicaría ignorar el principio *pro homine*, columna vertebral de todo sistema de derechos humanos, afectando a millones de personas a las que se les negaría el acceso a la justicia interamericana, debido a que los Estados, que podrían ser denunciados por violaciones a los derechos humanos, evitan el trámite de denuncias en su contra mediante un control presupuestario.

La independencia y autonomía de la Comisión y la Corte han sido el factor principal de la fortaleza y logros del SIDH. En una organización que se define a sí misma como el principal foro político de la región, donde los debates son negociaciones políticas y diplomáticas entre los Estados, y la voluntad de los Estados es la que define las actividades de la OEA, no ha sido sencillo evitar que los Estados consideren a la

Comisión como una oficina más de la OEA que debería responder a las solicitudes de los Estados, sin oposición ni dilaciones.

No hay que olvidarse, que esa independencia de los Estados y de la Secretaría General es la que permitió, por ejemplo, que la Comisión denunciara en 1979 las graves violaciones a los derechos humanos en momentos en que gran parte de los Estados miembros eran gobernados por dictaduras militares. Hoy en día un argumento recurrente de los Estados durante los procesos de reforma, es que la Comisión no se ha adaptado al nuevo hemisferio democrático y continúa tratando a los Estados de la misma manera que lo hacía con las dictaduras. Debajo de ese argumento subyace la idea de que la Comisión debería dialogar más y denunciar menos. Si bien es indudable que el papel de la Comisión se ha modificado bajo la presente etapa democrática, también es cierto que continúan existiendo graves violaciones a los derechos humanos, y es necesario el papel de una Comisión independiente que visibilice las violaciones denunciando a los Estados. Por el contrario, es precisamente gracias a que existen gobiernos democráticos que las denuncias por parte de la Comisión deberían servir como factor catalizador de cambios estructurales dentro de los Estados para evitar violaciones a los derechos humanos, y no lamentablemente como factor que moviliza a los Estados a criticar a la Comisión y la Corte y a impulsar un proceso de reformas o denunciar la Convención Americana como ha hecho recientemente Venezuela.

Los gobiernos democráticos deberían considerar el SIDH como un aliado que les permite obtener una evaluación independiente sobre la situación de los derechos humanos y poder, de esa manera, modificar sus instituciones, legislación o políticas públicas para lograr una protección y defensa más eficiente de los derechos humanos de sus habitantes, fin último de todo Estado.

Esta negativa a concebir al SIDH como un aliado, se visibiliza más claramente en el sistema de peticiones individuales, en donde en la abrumadora mayoría de las denuncias que se presentan ante la Comisión y la Corte, los Estados hacen todo lo posible, desde un punto de vista procesal o sustantivo para evitar que la denuncia prospere, inclusive en aquellos casos que tratan sobre violaciones masivas y sistemáticas en donde se masacraron a decenas, cientos o miles de personas y son manifiestamente indefendibles. La actitud de los Estados democrá-

ticos, ante un sistema de derechos humanos independiente, debería ser la de aceptar las denuncias presentadas, evaluarlas y buscar una solución inmediata, reparando la violación y, de ser el caso, evitando que continúe sucediendo.

Lamentablemente la tradición jurídica que impera en los Estados, asimila al SIDH con cualquier otro sistema jurisdiccional internacional en donde el principio del contradictorio es la regla principal de funcionamiento, ignorando que en los sistemas de derechos humanos, el fin del Estado democrático y el de los órganos de supervisión es el mismo: el respeto a la dignidad de todos los seres humanos. La dualidad demandante/demandando, tradicional en todo sistema jurídico, no debería ser el principio que guíe a los Estados en el ámbito de los derechos humanos, para lograr mayor eficiencia en la protección de las personas.

La Secretaría General de la OEA, especialmente durante la última década, también ha afectado la independencia de la CIDH, cuestionando mandatos de la Comisión e impulsando reformas para limitar sus funciones. Específicamente la Secretaría General cuestionó en conversaciones con los Comisionados las atribuciones de la CIDH para preparar Informes sobre países y para otorgar ciertas medidas cautelares que consideraba por afuera de los mandatos de la Comisión.

Frente a esta realidad, la independencia y autonomía continua siendo el principal valor del SIDH, que es necesario defender, independientemente de que se trate de gobiernos democráticos, autoritarios o dictaduras.

Conclusión

Las graves situaciones de derechos humanos que continúan existiendo en toda la región y los importantes éxitos que ha tenido el SIDH a lo largo de medio siglo, obliga a todos los actores del Sistema a ejercer una rigurosa debida diligencia al momento de pensar en su reforma. Asimismo, es indudable la importancia de fortalecerlo, ya que la realidad de nuestra región evidencia la necesidad de contar con un Sistema que pueda dar una respuesta más eficiente a los millones de

personas que ven en el SIDH una última alternativa para encontrar las respuestas que no encuentran en sus propios países.

El análisis del funcionamiento de estos cuatro pilares muestra la relevancia que ha tenido principalmente la sociedad civil. Los grandes desarrollos del sistema, tanto en su función política como en el sistema de casos, han contado siempre con el impulso principal de la sociedad civil.

Si bien los Estados han sido un pilar esencial para el desarrollo del Sistema, el comportamiento de los Estados, en términos generales, ha sido deficiente al momento de cumplir con sus deberes en el seguimiento, cumplimiento y apoyo a los órganos del Sistema, tanto en el sistema de peticiones individuales como en el papel político de la Comisión. Los aportes de los Estados se han caracterizado por participar en la etapa inicial de desarrollo normativo e institucional. Pero a partir de la redacción y aprobación de los tratados y creación de las instituciones de supervisión de los mismos, en general, los aportes para fortalecer el sistema y defender la vigencia de los derechos humanos en la región y en sus propios países han sido escasos. Por ejemplo, en el sistema de peticiones individuales es prácticamente un formalismo por parte de los Estados oponerse automáticamente a las denuncias presentadas ante la CIDH, perjudicando gravemente en muchos casos, no solo la solución del caso individual, sino también la protección de los derechos humanos en general. Muchos de los casos presentados ante el Sistema son indefendibles, pero igualmente los Estados haciendo uso de un formalismo jurídico excesivamente conservador asumen una posición de litigio tradicional, utilizando todos los recursos para oponerse jurídica y políticamente a la denuncia presentada.

Las medidas necesarias para el funcionamiento del Sistema, reconocidas por los principales actores, incluyendo a Estados, sociedad civil, Comisión y Corte no han sido cumplidas por los primeros:

- ✓ La universalidad es una responsabilidad de los Estados y éstos no han cumplido, ya sea de manera individual o colectiva.
- ✓ El cumplimiento con las decisiones de los órganos es una responsabilidad de los Estados y la gran mayoría de las decisiones permanecen incumplidas.

- ✓ El presupuesto es una responsabilidad compartida entre los Estados y la Secretaría General de la OEA y ambos, de manera consistente en los últimos procesos de reforma, han prometido aumentar el presupuesto de la Comisión y la Corte y no han cumplido.
- ✓ El retraso en el sistema de peticiones individuales es una responsabilidad principalmente de los Estados, compartida con la Comisión y la Secretaría General de la OEA. Este desafío se podría resolver fácilmente por los Estados y la OEA con el aumento de recursos a la Comisión. Ante la falta de aumento del presupuesto, se corre el riesgo que la Comisión, con el apoyo de los Estados, opte por resolver la demora procesal limitando el acceso de las víctimas de violaciones al SIDH.
- ✓ La independencia es una responsabilidad compartida por todos los actores principales, los Estados, la Comisión, la Corte, la sociedad civil y la Secretaría General. A la Comisión y la Corte le corresponde ejercerla y defenderla; a los demás actores, defenderla y respetarla. Tratándose la OEA de una institución esencialmente política, la línea que distingue una legítima defensa o una recomendación hacia los órganos del Sistema por parte de los Estados, con la búsqueda de una influencia indebida, es sumamente difusa.

En los recientes procesos de "fortalecimiento" se han impulsado reformas reglamentarias que se limitaron principalmente a incorporar las propuestas de los Estados, como ha sido el caso del reciente proceso de reforma del reglamento de la CIDH que entró en vigencia el 1 de agosto de 2013 en el que las reformas principales estuvieron relacionadas con las medidas cautelares y el Capítulo IV, ambos cuestionamientos recurrentes de los Estados durante la última década. En todos estos procesos, los Estados también han hecho referencia a la necesidad de avanzar en la universalización, el cumplimiento con las decisiones y el aumento de presupuesto. Estas propuestas quedaron siempre en el campo de la retórica y nunca fueron llevadas a la práctica, ni por los Estados ni por la Secretaría General de la OEA. En definitiva, los principales cambios para fortalecer el SIDH son responsabilidad de los Estados y éstos no solo no cumplen con su deber, sino que proponen medidas que debilitan la protección de los derechos humanos.

La ausencia de voluntad para resolver los desafíos existentes es una grave falta de los gobernantes de la región. Con un hemisferio en donde las violaciones a los derechos humanos —civiles, políticos, económicos, sociales y culturales— no son solo parte de nuestra trágica historia, sino también de nuestro presente, es necesario contar con un sistema eficiente de defensa y promoción de los derechos humanos que le dé respuesta a millones de personas que no encuentran soluciones en sus Estados. Al SIDH lo acompañan más de cinco décadas de luchar por la defensa de los derechos humanos en toda la región. Si bien en ocasiones han existido enormes dificultades para que la Comisión y la Corte cumplan con sus mandatos, es indudable que los resultados que ha obtenido y que obtienen han modificado de manera extraordinaria los mecanismos de defensa y protección en todos los países de la región, salvando con ello incontables vidas humanas y devolviéndole la dignidad a millones de personas.

Es incuestionable también que el SIDH debe ser fortalecido. Los desafíos existentes si no son resueltos lo antes posible se transformarán en un yugo demasiado pesado para que los órganos del sistema puedan continuar obteniendo los resultados que han logrado. Para ello es necesario realizar importantes reformas en las que existe unanimidad, por lo menos desde el discurso, por parte de todos los actores. Esas son las reformas que de manera independiente han planteado los principales expertos en derechos humanos de la región, que durante las últimas dos décadas fueron honrados por los Estados para formar parte de la Comisión y la Corte. Sin embargo, los Estados han optado por realizar reformas que no solo no resuelven los desafíos principales, sino que limitan la capacidad de los Órganos de cumplir de manera más eficiente con su mandato de defensa y promoción de los derechos humanos. No pareciera que en el contexto político actual se pueda crear un espacio propicio para avanzar con las reformas necesarias. Para ello es necesario que la Comisión, la Corte y la sociedad civil de las Américas trabajen conjunta y estratégicamente para recrear el espíritu de derechos humanos que primó durante el inicio del SIDH hace más de 50 años.

NOTAS

- 1. En los últimos 15 años ha habido varios procesos de reforma al SIDH, lo que ha llevado a algunos expertos a decir que el Sistema está en un proceso de reforma permanente. La presenta etapa de reformas periódicas tiene su origen en la mitad de los noventa, impulsada principalmente por Perú durante el gobierno de Alberto Fujimori, que busco debilitar al SIDH debido a los constantes cuestionamientos de la CIDH y a las decisiones de la Comisión y la Corte que condenaron a Perú por violaciones a los derechos humanos en casos emblemáticos como Barrios Altos, Baruch Ivcher y Tribunal Constitucional, y que motivaron la irregular denuncia de Perú de la Convención.
- 2. En los últimos dos procesos de reforma, el argumento principal de los Estados fue la necesidad de mayor seguridad jurídica (por ejemplo, en materia de medidas cautelares y de plazos procesales) y el de igualdad de partes, argumentando que la presencia de la CIDH y la sociedad civil en los procesos ante la Corte creaban desigualdad en perjuicio del Estado.
- 3. La reforma del Reglamento de la Comisión y la Corte en 2001 permitió un mayor acceso de las victimas ante la Corte Interamericana, al modificarse el criterio para el envío de casos a la Corte y otorgársele loci standi a las víctimas y sus representantes.
- 4. Preámbulo Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 5. La visita de la CIDH a Argentina fue crucial para ponerle límites a la dictadura e informar a la comunidad internacional sobre las graves violaciones a los derechos humanos. La visita en 1998 a Perú y el informe de la visita presentado en la Asamblea General de la OEA en Windsor, Canadá, en 2000, impulsaron el proceso de transición democrático que puso fin al régimen de Fujimori-Montesinos. La visita a Honduras en 2009, a solo un mes y medio del golpe de Estado, permitió que la comunidad internacional tomara conocimiento rápidamente de las graves violaciones a los derechos humanos por parte del ejército y policía de Honduras.
- 6. CIDH, Informes 27/92, 28/92 y 29/92, octubre de 1992.
- 7. Corte IDH, Caso Barrios Altos vs. Perú, 14 de marzo de 2001.

- Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, 31 de agosto de 2001.
- 9. Corte IDH, Caso González y otras ("Campo Algodonero) vs. México, 16 de noviembre de 2009.
- 10. Corte IDH, Caso Radilla-Pacheco vs. México, 23 de noviembre de 2009.
- 11. CIDH, Caso 11,758, Solución Amistosa, Rodolfo Luis Correa Belisle c. Argentina, 16 de marzo de 2010.
- 12. Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, 19 de septiembre de 2006.
- 13. CIDH, Caso 11.012, Solución Amistosa, Horacio Verbitsky c. Argentina, 20 de septiembre de 1994.
- 14. A diferencia del sistema europeo en el que los mecanismos principales de protección —Convención, Comisión y Corte— se desarrollaron en un periodo de 11 años desde la aprobación de la Declaración Universal de 1948.
- 15. Convención Americana de Derechos Humanos, 25 ratificaciones y 2 Estados (Trinidad y Tobago, y Venezuela) denunciaron la Convención; Protocolo Adicional a la Convención Americana en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), 16 ratificaciones; Protocolo a la Convención Americana para la Abolición de la Pena de Muerte, 13 ratificaciones; Convención sobre la Desaparición Forzada de Personas, 14 ratificaciones; Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Para), 32 ratificaciones; Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra Personas con Discapacidad, 19 ratificaciones; Convención contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, 0 ratificaciones (6 firmas); Convención contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia, 0 ratificaciones (4 firmas).
- 16. Baluarte, David C. y Christian De Vos, (2010). From Judgment to Justice: Implementing International and Regional Human Rights Decisions, Open Society Foundations.
- 17. El Caso Barcelona Traction (Bélgica c. España) CIJ Rep 1970 3 en párrafo 33. "... debe hacerse una distinción esencial entre las obliga-

- 18. El 4 de julio de 2009 la Asamblea Extraordinaria de la OEA aprobó la resolución AG/RES. 2 (XXXVII-E/09) y suspendió a Honduras en el ejercicio de su derecho de participación en la OEA. La Asamblea General decidió "reafirmar que la República de Honduras deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos e instar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a que continúe adoptando todas las medidas necesarias para la tutela y defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales en Honduras".
- 19. Desde su creación en 1959, la Comisión ha realizado 92 visitas in loco.
- 20. Entre los Estados que han impulsado la creación de relatorías de afro descendientes, Brasil tuvo un papel importante; mientras que en el caso de la Unidad de LGBTI, Estados Unidos.
- 21. La primer Unidad fue la de defensores de derechos humanos y se creó en 2001 por parte de la Secretaría Ejecutiva, como una forma de darle atención especial a un tema que no contaba con una relatoría. La Unidad se transformó en la Relatoría de Defensores y posiblemente suceda lo mismo con la Unidad LGBTI.
- 22. El Informe 28/92 se aprobó conjuntamente con los Informes 27/92 y 29/92, contra Uruguay y El Salvador respectivamente, en donde también se declaran las leyes de amnistía violatorias de la Convención Americana. Estos tres Informes son los primeros a nivel mundial que encuentran a las leyes de amnistía violatorias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- 23. En 1967, los Estados partes adoptaron el denominado "Protocolo de Buenos Aires", que reformó la Carta de la OEA y elevó a la Comisión a la jerarquía de órgano principal de la Organización. De conformidad con el art. 53 de la Carta de la OEA: [l]a Organización [...] realiza sus fines por medio de: la Asamblea General; la Reunión de Consulta de

Ministros de Relaciones Exteriores; los Consejos; el Comité Jurídico Interamericano; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; la Secretaría General; las Conferencias Especializadas, y los Organismos Especializados.

- 24. El Secretario General declaró a la BBC que los Estados no estaban obligados a cumplir con las medidas de protección de derechos humanos otorgadas por la Comisión, lo que motivó que las principales organizaciones de derechos humanos a nivel mundial expresaran su rechazo a dichas declaraciones.
- 25. En los últimos años en el marco del proceso de reforma, la Secretaría General ha hecho declaraciones que cuestionan la autonomía de la CIDH, por ejemplo, cuestionando la autoridad de la Comisión para nombrar al Secretario Ejecutivo.
- 26. El articulo VI de la Convención sobre Discapacidad establece que "Para dar seguimiento a los compromisos adquiridos en la presente Convención se establecerá un Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, integrado por un representante designado por cada Estado parte; el Pacto de San Salvador permite la presentación de peticiones individuales solo en relación a derechos sindicales y educación, y la Convención de Belem do Para autoriza la presentación de peticiones con base en el artículo 7 de la Convención, y el mecanismo de seguimiento recae sobre la Comisión Interamericana de Mujeres.
- 27. Dominica depositó el instrumento de ratificación el 11 de junio de 1993.
- 28. En Costa Rica, la ley 6889 de 1981 establece que "las resoluciones de la Corte y, en su caso, de su Presidente, una vez comunicadas a las autoridades administrativas o judiciales correspondientes de la República, tendrán la misma fuerza ejecutiva y ejecutoria que las dictadas por los tribunales costarricenses"; en Perú, la ley 27775 de 2002 regula más detalladamente el procedimiento a seguir en los casos de sentencias internacionales y declara que son de "interés nacional el cumplimiento de las sentencias dictadas en los procesos seguidos contra el Estado Peruano por Tribunales Internacionales constituidos por Tratados que han sido ratificados por el Perú de acuerdo con la Constitución Política", y en Colombia la Ley 288 de 1996 "[p]or medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicio a las

- víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos".
- 29. Los cuatro pilares de la OEA son democracia, derechos humanos, seguridad y desarrollo. De acuerdo con el Presupuesto de 2012 aprobado por la Asamblea General de la OEA, derechos humanos recibe el 7% del Presupuesto, Desarrollo 24%, Seguridad 16% y Democracia 16%. El resto del presupuesto se distribuye entre el apoyo a los Estados miembros 12%, Administración 11%, Infraestructura 9% y Dirección Política 5%. OEA, (2012). Programa Presupuesto de la organización. Aprobado por la Asamblea General. Disponible en: http://www.oas.org/consejo/sp/CAAP/docs/Approved%20Program%20Budget%202012%20 SPA no%20posts.pdf
- 30. En 1997 la CIDH recibió aproximadamente 400 denuncias.

RESUMEN

Los cuatro pilares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los debates sobre su fortalecimiento

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha sido durante décadas un artífice indiscutible en la protección de los derechos humanos para millones de habitantes en las Américas. El éxito y funcionamiento del SIDH radica principalmente en la interacción de los cuatro pilares que le dan vida al sistema: Los Tratados de DDHH, los Estados, los Organos del Sistema y la sociedad civil hemisférica. De estos cuatro pilares, la sociedad civil ha sido el motor principal, mientras que los Estados, salvo excepciones, principalmente han obstaculizado el funcionamiento del mismo, al no realizar las reformas necesarias para lograr mayor eficiencia. El proceso actual de reformas para "fortalecer", claramente evidencia la falta de interés en lograr un sistema mas eficiente.

Abstract

The Four Pillars of the Inter-American Human Rights System and the Debate over its Strengthening

For many decades the Inter-American Human Rights System (IAHRS) has played an undoubted leading role in the protection of human rights for millions of inhabitants of the Americas. The key to the IAHRS success and actions rests mainly on the interaction among the four pillars that hold up the system: the Human Rights Treaties, the States, the Bodies of the System and the hemispheric civil society. Out of these four pillars, civil society has been the main driver, while the States, save for exceptional cases, have basically hindered its operations by failing to engage in the reforms needed to improve its efficiency. The current reform process to "strengthen" it clearly evidences the lack of interest in achieving a more efficient system.

SUMMARIO

Os quatro pilares do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e os debates sobre o seu fortalecimento

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) foi, durante décadas, um artífice indiscutível na proteção dos direitos humanos para milhões de habitantes nas Américas. O êxito do funcionamento do SIDH radica principalmente na interação dos quatro pilares que dão vida ao sistema: os tratados de direitos humanos, os estados, os órgãos do sistema e a sociedade civil hemisférica. Destes quatro pilares, a sociedade civil foi o motor principal, enquanto os estados, salvo exceções, obstaculizaram o funcionamento do SIDH ao não realizar as reformas necessárias para aumentar a sua eficiência. O processo atual de reformas para "fortalecê-lo" evidencia claramente a falta de interesse em criar um sistema mais eficiente.





Los desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Las OSC internacionales y el SIDH

Alejandra Nuño

"Reconociendo también la significativa contribución de las organizaciones de la sociedad civil a las actividades de la Organización de los Estados Americanos, y sus órganos y organismos vinculados a ésta a través del Sistema Interamericano, y en proyectos específicos de cooperación técnica..."

OEA. La Organización de los Estados Americanos y la sociedad civil. AG/RES. 1661 (XXIX-O/99). Resolución aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 1999.

1. Introducción

Es indudable que los logros alcanzados por los dos órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (en adelante, "el Sistema Interamericano" o "el SIDH"), son de proporciones inmensurables. También, está fuera de discusión que éste tuvo un impacto que pocos creyeron, pero que otros más, como sus fundadores y principales impulsores, soñaron que podía tener.

Esta potencialidad traída a la realidad se ve reflejada en un sinnúmero de aciertos. Entre otros aspectos, a lo largo de poco más de 50 años de existencia formal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("CIDH") y de 25 años de la instalación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ("Corte IDH"),¹ las actuaciones de ambos órganos han tenido importantes repercusiones en la vida democrática del continente; han salvado miles de vidas; han desarrollado estándares protectores que son ejemplo en el mundo entero y que posteriormente fueron incorporados en legislaciones internas, decisiones judiciales y prácticas nacionales. De manera especial, tanto la Corte IDH como la CIDH han escuchado y retomado las necesidades de reivindicación y reparación señaladas por las víctimas de violaciones de derechos humanos, y han sido sensibles al momento de fijar resarcimientos a muchas personas y colectivos en las Américas.

No obstante, también es justo mencionar que el trabajo y evolución de ambos órganos no se ha construido de manera aislada. Entre otros, los gobiernos democráticos han adoptado resoluciones, instrumentos y tratados que han ampliado y fortalecido la protección de los derechos humanos en el continente. Esos gobiernos también han acudido ante los órganos de protección del Sistema Interamericano, tanto en la presentación de peticiones como en la solicitud de opiniones consultivas relacionadas con problemáticas que les atañen y que quieren incorporar en la agenda de derechos humanos de la región americana.

De igual manera, la academia ha hecho una serie de contribuciones especiales en la sistematización de estándares; la elaboración de publicaciones especializadas; la creación de clínicas de interés público y derechos humanos; la realización de eventos diversos (foros o seminarios) y el establecimiento de espacios de profesionalización

(diplomados o maestrías) en los que se discuten la práctica, la teoría y los precedentes interamericanos.

Finalmente, el invaluable aporte de organizaciones de la sociedad civil (OSC) es digno de reconocimiento, movimientos sociales, defensores/ as de derechos humanos, asociaciones de familiares, víctimas y sobrevivientes que, de manera estratégica y con una admirable e incuestionable legitimidad y valentía, acudieron a este Sistema regional. En la mayoría de los casos, y dadas las preocupaciones en materia de derechos humanos en diferentes países, estos actores vieron al SIDH como-posiblemente- la última oportunidad de obtener justicia, conocer la verdad de los hechos violatorios de derechos humanos (muchas veces escondida, negada o tergiversada por los funcionarios en turno), y obtener reparaciones que incluyeran medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

Todos esos actores —y otros más— han forjado a nuestro Sistema de Protección regional y, por tanto, en las discusiones relacionadas con éste deben incluírseles. Desafortunadamente, en los últimos debates relacionados con el Fortalecimiento de ese Sistema no existía tal claridad (o voluntad) para abrir la discusión; transparentar las variadas preocupaciones o inconformidades de los Estados; escuchar las voces de las personas y colectivos usuarios del SIDH (beneficiarios de medidas de protección, defensores/as de derechos humanos, víctimas y familiares); establecer mecanismos de consulta y diálogo reales y eficaces; y plantear una agenda que fortalezca genuinamente al Sistema Interamericano.

En tal sentido, una de las diversas OSC que percibió desde un inicio el peligro de la intención de algunos Estados de restringir el mandato de la CIDH fue el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) que, con un gran olfato político y técnico, así como con el conocimiento de experiencias previas y comparadas, supo que era fundamental alertar sobre la situación y llevar a cabo una estrategia de inclusión, visualización, difusión de información, e incidencia ante los Estados, los órganos de protección del SIDH, las OSC, las personas, los colectivos y los tomadores de decisiones.

Por tanto, este artículo se centrará en los aportes que, a partir de una organización internacional como lo es CEJIL, se pudieron hacer en los

dos últimos años de discusiones sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano. Ello, en el entendido que las contribuciones durante el proceso iniciado en 2011 han sido muy variadas, ricas y propositivas y, por tanto, sería injusto e inexacto no hacer el reconocimiento que ya se ha hecho en relación con otros actores y organizaciones que fueron centrales en el debate.

Por tanto, de manera inicial, este artículo recordará algunas discusiones previas sobre el tema en cuestión. Luego, se explicará el mandato de CEJIL y se comentará sobre las distintas estrategias abordadas por la organización (técnicas, políticas, de comunicación y otras) durante estos dos años de discusiones. Seguidamente, se harán algunas valoraciones adicionales sobre el tema; y finalmente terminará con algunas lecciones aprendidas y breves conclusiones.

Las añejas discusiones sobre el fortalecimiento del SIDH

Si bien es cierto que en los últimos dos años ha habido intensas discusiones que se han centrado en el actuar de los órganos de protección del SIDH (particularmente de la CIDH), resulta fundamental recordar que tales debates no son nuevos ni han terminado. Por tanto, es justo afirmar que el proceso de discusión sobre los alcances del mandato de los órganos de protección no es nuevo y tampoco se puede supeditar a estos últimos años.

Es importante resaltar que, con un fraseo similar con el que se ha usado eufemísticamente el mismo término en los últimos años, desde hace casi 20 años ha habido resoluciones de la Organización de los Estados Americanos (OEA) llamando al fortalecimiento del Sistema Interamericano e incluyendo a sus órganos de protección en las discusiones².

Sin duda alguna, es de aclarar que algunas de estas deliberaciones han tenido buenos resultados en la protección de las personas en el continente. Por ejemplo, uno de esos procesos tuvo que ver con los debates para facilitar el acceso de las víctimas y sus familiares a la Corte IDH, para lo cual se emitieron diversas resoluciones por parte de la Asamblea General de la OEA. Esas discusiones tuvieron un eco importante, por

lo que no sólo se llevaron a cabo diversos foros y publicaciones relacionadas con ese tópico, sino que se encomendó a un juez del tribunal interamericano a hacer una propuesta normativa para posibilitar tal acceso y avanzar en el reconocimiento de las víctimas de violaciones de derechos humanos como sujetos procesales (locus standi in judicio) y, eventualmente, proceder en el reconocimiento de su derecho a someter de manera directa su caso ante la Corte (jus standi)³. Ese proceso derivó en una reforma a los reglamentos de la CIDH y de la Corte IDH en el que, entre otros importantes aspectos, se aprobó que la CIDH consultara -y actuara en consecuencia- en relación con las solicitudes de las víctimas para que ese órgano sometiera su caso ante la Corte Interamericana. Asimismo, las reformas posibilitaron que las víctimas y sus familiares tuvieran una representación autónoma en el proceso contencioso ante la Corte IDH y pudieran presentar de manera independiente a la CIDH (órgano que los había venido representando) sus argumentos, solicitudes y pruebas ante tal tribunal.

De igual manera, y en relación a las discusiones sobre la eficacia de las resoluciones de los órganos de protección del SIDH, hace varios años se dieron importantes discusiones sobre la garantía colectiva de los Estados en el seguimiento del puntual y adecuado cumplimiento de resoluciones (tema no menor y aún pendiente de ser retomado con la seriedad del caso)⁴. Un tema similar tuvo que ver con el exhorto de la Asamblea General en relación con el avance de la democracia en el continente⁵

Pero la historia también demuestra que no todas las discusiones han tendido a un verdadero robustecimiento del Sistema Interamericano, ni de sus órganos de protección. Esos retos se han visto reflejados en la limitación, cada vez mayor, de la adopción de instrumentos adicionales de derechos humanos que incluyan nuevas y mejores formas de monitoreo, respeto y garantía de éstos por los Estados del continente.

Como es sabido, desde hace más de dos años, se inició un intenso debate cuya principal crítica se centraba en el actuar de la CIDH. La paulatina intensificación de ese proceso hacía que, mientras más avanzaban las discusiones, más incierto y preocupante era el futuro que le deparaba al Sistema Interamericano, en tanto los ataques eran más contundentes, la crítica era masiva e intensa, y las propuestas por parte de algunos Estados y órganos políticos de la OEA eran seriamente

regresivas y conservadoras. Es precisamente en ese contexto en que diversas organizaciones del continente insistieron en ser consideradas y escuchadas dentro del debate de un Sistema regional que tiene sus limitaciones, pero cuyos aciertos hacen más urgente y necesario el avance de un proceso serio, propositivo, despolitizado, incluyente y técnico que identifique las principales problemáticas con que se enfrenta el Sistema Interamericano, haga propuestas para asumirlas a la brevedad posible y defina claramente a los responsables.

3. El proceso actual de fortalecimiento del sistema interamericano: Temas, tensiones y discusiones

3.1 Breve contexto de la discusión

Como se ha mencionado anteriormente, algunos años atrás existió un malestar de los Estados con el actuar de los órganos de protección del Sistema Interamericano y, en particular, con la CIDH. Entre otros temas, los Estados tenían quejas constantes sobre el rezago y tardanza en el trámite de peticiones y casos; el otorgamiento de medidas cautelares que trascendían a la protección de la vida e integridad de personas; el actuar "desproporcionado" y "politizado" de algunas relatorías; el sesgo de la CIDH en visibilizar la situación de derechos humanos respecto de sólo unos pocos países en sus comunicados de prensa así como en sus informes anuales y especiales; el sometimiento de casos muy delicados ante la Corte Interamericana; y la alegada falta de objetividad de la Secretaría Ejecutiva, entre otros.

Es así como durante la XLI Asamblea General de la OEA celebrada en San Salvador, El Salvador, en junio de 2011, después de arduas discusiones y de una severa crítica al informe anual presentado por la Comisión Interamericana, se adoptó la resolución AG/RES.2675 (XLI-O/11), mediante la cual se determinó lo siguiente, entre otros asuntos:

[...]

^{3.} Reconocer los avances registrados hasta la fecha y encomendar al Consejo Permanente que, a fin de dar cumplimiento a los objetivos mencionados en el párrafo resolutivo 1:

- a) continúe el amplio proceso de reflexión sobre el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos, como un asunto de particular importancia en el programa de trabajo de la CAJP que se aprueba anualmente, y que en ese sentido se programen sesiones, teniendo en cuenta las propuestas que se han dado en el marco de las discusiones llevadas a cabo en dicha Comisión. Dicho proceso de reflexión continuará siendo efectuado en consulta con los Estados Miembros, órganos especializados del sistema interamericano de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos, instituciones académicas y expertos calificados en la materia, sobre:
 - i. los principales retos que enfrenta el sistema interamericano para promover y proteger los derechos humanos en el Hemisferio;
 - ii. las posibles acciones para fortalecerlo y perfeccionarlo; y
 - iii. la pertinencia de convocar a una conferencia interamericana sobre derechos humanos;
- b) apoye las iniciativas de fortalecimiento financiero emprendidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la CIDH para solicitar financiamiento a los organismos internacionales y regionales, en beneficio de las actividades de los órganos del sistema interamericano para la promoción y protección de los derechos humanos. En ese contexto, agradecer los-esfuerzos realizados por el Secretario General de la Organización e instarlo a elaborar y presentar una propuesta para que en apoyo de las citadas iniciativas plantee medidas para lograr un incremento efectivo de los recursos económicos asignados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la CIDH en el programa-presupuesto de la Organización.
- c) inste, además, a los Estados Miembros a que contribuyan al Fondo Específico para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, así como al Fondo de Capital de Aportes Voluntarios Oliver Jackman para el financiamiento del sistema interamericano de derechos humanos, creado mediante la resolución AG/RES. 2329 (XXXVII-O/07);
- d) continúe la consideración de medios para promover el cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos

Humanos y el seguimiento de las recomendaciones de la CIDH por parte de los Estados Miembros. En ese sentido, solicitar al Comité Jurídico Interamericano la elaboración, de manera prioritaria, de estudio sobre formas de fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos

- e) continúe el análisis de las prioridades para el perfeccionamiento del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos, incluido el examen de la posibilidad de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la CIDH puedan llegar a funcionar de manera permanente;
- f) celebre anualmente, en el marco de la CAJP, el diálogo sobre el funcionamiento del sistema interamericano de derechos humanos, entre los Estados Miembros y los miembros de la CIDH y los jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La CAJP definirá la agenda de dicha reunión, con al menos dos meses de anticipación; y
- g) solicite a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la CIDH que continúen informando sobre el impacto y el significado en la práctica de sus reformas reglamentarias, tanto para el trabajo de ambos órganos como para el fortalecimiento del sistema⁶.

Para efectos de seguimiento de lo anterior, la resolución incluyó la solicitud "... al Consejo Permanente que informe a la Asamblea General, en su cuadragésimo segundo período ordinario de sesiones, sobre la implementación de la presente resolución. La ejecución de las actividades previstas en esta resolución estará sujeta a la disponibilidad de recursos financieros en el programa-presupuesto de la Organización y otros recursos". Ese plazo implicaba que el Consejo Permanente tenía un año para cumplir con lo solicitado, para lo cual debería informar en la siguiente Asamblea General de la OEA, que tendría verificativo en junio de 2012. Y, si bien se hizo mención al condicionamiento de recursos para cumplir con lo ordenado, ello no fue un obstáculo, pues la priorización que se hizo dentro de los trabajos del Consejo Permanente fue evidente.

A consecuencia de la resolución anterior, el 29 de junio de 2011, el canciller salvadoreño Hugo Martínez, en su calidad de Presidente de la Asamblea General de la OEA, externó lo siguiente:

La Presidencia sugiere [...] que encomiende al Consejo Permanente que profundice el proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos y su Estatuto, con miras a lograr el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y presente sus recomendaciones a los Estados Miembros a la brevedad posible⁸.

La declaración anterior fue la formalización del inicio de un proceso cuyos objetivos reales se escondían, pero que reflejaban los enfados que varios Estados tenían respecto del actuar de la CIDH⁹.

3.2 Dos procesos de discusión paralelos

A partir de esas discusiones, se dieron dos procesos paralelos: por una parte, la CIDH inició un proceso al oficial en el entendido que, en ejercicio de su autonomía, cualquier discusión relacionada con su mandato se debería dar en su foro; y, por otra parte, el Consejo Permanente de la OEA avanzó en otro proceso distinto.

Respecto del segundo de esos procesos, durante los seis meses siguientes a la emisión de la resolución de la Asamblea General (entre el 13 de julio y el 13 de diciembre de 2011), el Consejo Permanente avanzó sorpresivamente de manera muy rápida en una lista de temas que habían identificado como centrales. En primer lugar, se decidió crear un "Grupo de trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos" ("Grupo de Trabajo")10, cuyo objetivo sería formular recomendaciones relacionadas con el cumplimiento de la resolución AG/RES.2675 (XLI-O/11). En segundo lugar, se designó como Presidente de ese Grupo de Trabajo al representante permanente de México ante la OEA, el Embajador Joel Hernández, quien fue un actor central en las discusiones al lograr poner un freno en propuestas regresivas, hacer esfuerzos para centrar los debates en cuestiones relacionadas con un verdadero fortalecimiento de la CIDH, avanzar en consensos y tener la apertura para escuchar las opiniones de otros actores, como las OSC, los usuarios del SIDH y la CIDH, entre otros.

Los extensos documentos y discusiones del Grupo de Trabajo se centraron especialmente en las discusiones que dieron pie a la Resolución AG/RES.2675 (XLI-O/11), pero también se dedicó tiempo para discutir las reformas al artículo 11 del reglamento de la CIDH, en relación con las potestades y la forma de la elección del Secretario Ejecutivo de tal órgano, tema que también había generado importantes debates al interior de la OEA¹¹.

Las discusiones fueron rápidas, se dieron en la Ciudad de Washington (lo que implicaba poco acceso a las mismas), contaron con muy poca participación de las OSC y otros usuarios del SIDH en las discusiones, y finalizaron con la elaboración del "Informe del grupo de trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la consideración del Consejo Permanente" (conocido como "Informe del Grupo de Trabajo"), el cual fue adoptado por el Grupo de Trabajo el 13 de diciembre de 2011 y posteriormente fue sometido al Consejo Permanente de la OEA para su aprobación, el 25 de enero de 2012¹².

Luego de ese año particularmente difícil, a principios de junio de 2012 se celebró la siguiente Asamblea General en Cochabamba, Bolivia. Ello, en un contexto político adverso relacionado con las discusiones de geopolítica en la región, la posición del país sede sobre el tema y sobre la falta de eficacia de la OEA, así como por los desencuentros entre la sociedad civil con varios representantes estatales y con el propio Secretario General de la OEA. A ello se le sumaban tanto la insatisfacción de los Estados en relación con la respuesta que la CIDH dio sobre las recomendaciones del Informe del Grupo de Trabajo¹³, como el hecho de que la Comisión Interamericana tenía nuevas integrantes¹⁴ que no necesariamente conocían del tema, lo que se vio agravado por la ausencia de su Secretario Ejecutivo (en virtud de la salida de Santiago Cantón)¹⁵.

Dadas las múltiples posiciones que dificultaban el consenso, las presiones de la sociedad civil por participar en el proceso y la presentación de diferentes propuestas de resolución, el Consejo Permanente no pudo avanzar en un documento, por lo cual la discusión se dejó abierta para la Asamblea General, a la cual asistieron los cancilleres y los presidentes Morales (Bolivia) y Correa (Ecuador).

La resolución adoptada no incluyó preámbulos ni considerandos (lo cual fue realmente excepcional y nunca antes visto), y se limitó a establecer lo siguiente:

- ✓ Acoger el informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, aprobado por el Consejo Permanente el 25 de enero de 2012 (AG/doc.5310/12).
- ✓ Encargar al Consejo Permanente que, sobre la base del informe, formule propuestas para su aplicación en diálogo con todas las partes involucradas.
- ✓ En el plazo de 6 meses, o a más tardar en el primer trimestre de 2013, dichas propuestas se pondrán a la consideración de una Asamblea General Extraordinaria¹6.
- ✓ Si bien es cierto que existió una nota al pie por parte de la Delegación de Estados Unidos en la que insistía en la importancia de la sociedad civil en las discusiones, ello no fue óbice para que, con base en la resolución aprobada, se aceleraran aún más las discusiones al interior del Consejo Permanente, excluyendo de manera reiterada a la sociedad civil de estas trascendentales discusiones.

4. El trabajo de las OSC

Ante la falta de voluntad del Consejo Permanente de la OEA de transparentar y publicitar sus discusiones, así como de incorporar a otros actores centrales en la discusión (de manera principal, a la propia Comisión Interamericana, pero también a las organizaciones de derechos humanos y de familiares de víctimas de violaciones de derechos humanos, como a las propias víctimas y los beneficiarios de medidas de protección), se pugnó por establecer una ruta crítica que incluyera diferentes tipos de incidencia y que fuera lo suficientemente flexible para adecuarse o modificarse con base en las circunstancias y las nuevas coyunturas que aparecieran durante el proceso.

Esa estrategia se trazó a sabiendas de que se desconocía el alcance real las discusiones y de las propuestas de modificación que pretendían

los Estados, así como de la poca información que se tenía sobre las discusiones "informales" que se daban a puerta cerrada por parte de los Estados. Lo anterior también tenía una consecuencia en la falta de claridad sobre la duración que tendrían esas discusiones, por lo que la estrategia trazada se tenía que revisar continuamente y en más de una ocasión implicó el cambio de actividades que se habían decidido en tanto no serían pertinentes o suficientes para hacer frente a los decididos intentos de varios Estados de socavar al Sistema Interamericano.

En un primer momento, fueron pocas las organizaciones que tuvieron posibilidad y entendieron la importancia de vincularse al monitoreo y discusión y, en consecuencia, existían serias dificultades para diseñar estrategias temáticas, plurales y regionales que representaran, al menos, a la mayor cantidad de actores dentro de la sociedad civil organizada¹⁷.

En todo caso, en el transcurso de este proceso y en la intensificación de las discusiones se sumaron diferentes representantes de organizaciones, defensores/as de derechos humanos, asociaciones de familiares, así como personas o colectivos que habían sufrido violaciones de derechos humanos, cuya participación y aportes evidenciaron una demanda legítima de participación en un proceso que, lejos de tender al robustecimiento del Sistema Interamericano, intentaba debilitarlo y restringir su mandato al máximo¹⁸.

4.1 El trabajo de CEJIL y su vinculación con las discusiones sobre Fortalecimiento del SIDH

El CEJIL es una organización no gubernamental de derechos humanos sin fines de lucro con estatus consultivo ante la OEA, el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Esta organización —especialista en el SIDH— fue creada hace más de 20 años por destacados defensores y defensoras de derechos humanos de diferentes países del continente que vieron en ese foro una instancia válida e imparcial para poder acudir de manera estratégica cuando las condiciones internas de los países impedían a miles de personas la obtención de verdad, justicia y reparación¹⁹. Las razones de tales impedimentos variaban pero, en todo caso, se centraban tanto en la ausencia de regímenes democráticos o del Estado de derecho, como

en la incapacidad o imposibilidad de hacer frente a la masividad de violaciones de derechos humanos cometidas en dictaduras, conflictos armados o aún en incipientes democracias.

El trabajo que realiza la organización se centra en cuatro líneas estratégicas que se relacionan con los siguientes temas: *i*) defensa o litigio de casos estratégicos, que evidencien patrones de violaciones de derechos humanos, o que pretendan avanzar la jurisprudencia interamericana en un tema determinado; *ii*) capacitación y diseminación del conocimiento, a partir de cursos, talleres, pasantías y elaboración de publicaciones especializadas; *iii*) fortalecimiento de actores claves en el SIDH (defensores y defensoras de derechos humanos; organizaciones de derechos humanos y de familiares de víctimas; instituciones nacionales de derechos humanos, defensorías públicas; juzgadores/as, etcétera); *y iv*) fortalecimiento del Sistema Interamericano.

En relación con esta última línea, la organización entiende como fundamental el monitoreo y la realización de acciones que conlleven a que los obstáculos estructurales, coyunturales, políticos, sustantivos o económicos que menguan la eficacia del SIDH en su conjunto. En tal sentido, el "CEJIL desarrolla múltiples intervenciones ante funcionarios gubernamentales, órganos políticos de la OEA, la CIDH y la Corte IDH, abogando por una mayor transparencia, diálogo, accesibilidad y eficacia en la protección de los derechos humanos en el continente. Por esta vía, incide en favor del fortalecimiento del Sistema Interamericano (SIDH), como herramienta para la defensa de los derechos humanos de miles de personas en todo el continente. CEJIL considera que la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil es fundamental e imprescindible. La organización integra la Coalición Internacional de Organizaciones para los Derechos Humanos en las Américas, donde lidera y fomenta la participación de la sociedad civil y actores clave; tanto en el desarrollo de nuevos estándares de Derecho Internacional, como en los diálogos políticos relevantes para la tutela de derechos fundamentales"20.

En toda su historia, esta organización ha estado presente en discusiones previas que seguían evidenciando el potencial del Sistema Interamericano como uno de los sistemas internacionales de protección más novedosos y protectores del mundo. Entre otros, esta organización ha participado activamente en el aporte de propuestas y contenidos rela-

cionados con la elaboración de nuevos instrumentos de protección, la transparencia en la elección de los integrantes de la CIDH y la Corte IDH²¹, así como en otros órganos de supervisión interamericana²².

El CEJIL también ha participado en discusiones especializadas llevadas a cabo por ambos órganos de protección, ha estado presente en las diversas modificaciones a los reglamentos de éstos, ha aportado insumos en las opiniones relacionadas con el establecimiento de otros mecanismos que podrían facilitar el acceso a los órganos de protección²³, ha realizado contribuciones técnicas en las opiniones consultivas relacionadas con el mandato de ambos órganos de protección (OC-20/09, OC-19/05, 15/97 y OC-13/93), ha elaborado publicaciones especializadas que sistematizan estándares²⁴ y facilitan el cumplimiento de decisiones²⁵, y ha considerado relevante estar presente en las reuniones celebradas por algunos Estados interesados en continuar el diálogo en relación con la eficacia del actuar de ambas instancias protectoras.

Los aportes de esta organización evidenciaron que existen problemáticas bien identificadas desde hace mucho tiempo y que, por diferentes razones, no han sido resueltas. Por ejemplo, hace casi una década se habían hecho señalamientos relacionados con la independencia e imparcialidad de la CIDH, la importancia de la flexibilidad en sus procedimientos y herramientas, la igualdad en el acceso al SIDH y la relevancia de definir agendas temáticas de intervención de la CIDH. También se identificaron avances y retos en distintos temas:

[...] el sistema interamericano tiene todavía importantes retos por delante. Así, aun cuando la Secretaría Ejecutiva de la Comisión ha avanzado sustancialmente en el tratamiento de casos individuales, la mayor parte de las peticiones pendientes ante la Comisión no tiene una resolución definitiva del órgano. En los casos que cuentan con esta decisión, el sistema a nivel de ambos órganos provee soluciones demoradas a las víctimas de violaciones de derechos humanos y sus familiares. Existe, además, un desnivel en la intervención del sistema en ciertas situaciones relevantes del hemisferio y debates de carácter multilateral.

Es necesario reconocer que el sistema interamericano tiene limitaciones reales para hacer frente a su amplísimo mandato de afectar estructuralmente la situación de derechos humanos en el hemisferio, así como de tutelar los derechos de cada una de las víctimas de violaciones de derechos humanos que solicita su intervención. Algunas de las limitaciones están relacionadas con cuestiones de carácter político o legal, otras —no menos importantes— con los recursos económicos y humanos disponibles²⁶.

Por lo anterior, el más reciente proceso de discusión sobre el fortalecimiento del Sistema Interamericano no debería tenerse como sorpresa pero, desafortunadamente, su intensidad, duración y diversidad de posiciones e intenciones de debilitamiento del mismo lo han catalogado como uno de los más fuertes y preocupantes en su historia contemporánea.

- a) Algunos aportes en el último proceso de Fortalecimiento del SIDH
- La incidencia técnica y política

Dada la politización de la discusión en relación con los distintos temas incluidos en el Informe del Grupo de Trabajo, uno de los principales aportes que CEJIL dio durante el proceso fue a partir de dos tipos de acciones: por una parte, la contribución objetiva y técnica para quienes estaban involucrados en la discusión (Estados, diversas instancias y órganos de la OEA, CIDH, Corte IDH y usuarios del SIDH) y, por la otra, la generación de información y documentos sencillos y accesibles para que las personas, colectivos y la sociedad en general pudieran comprender los alcances y los riesgos del proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano.

A partir de ello, CEJIL participó activamente (e incentivó la participación de otros actores) en los dos foros simultáneos de discusión que estaban llevando a cabo tanto el Consejo Permanente de la OEA como la propia CIDH.

El proceso ante la OEA

Respecto del proceso ante la OEA, se llevó a cabo un monitoreo muy estricto (lo cual no siempre tenía resultados positivos en tanto varias de las reuniones se llevaron a cabo de manera cerrada) y se

elaboró un documento específico sobre la consulta realizada²⁷. Asimismo, se participó en el "Seminario Preparatorio para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Humanos"²⁸ y en la audiencia convocada por el Consejo Permanente en diciembre de 2012²⁹. En adición a lo anterior, se dio seguimiento a otros debates relacionados con el tema pero fuera del foro de la OEA, como fueron las reuniones de las Altas Autoridades de Derechos Humanos del Mercosur, o la Conferencia Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos realizada en el marco de la Unasur³⁰.

Igualmente, y en vista de la importancia de otros temas que se encontraban en discusión, se elaboraron dos publicaciones adicionales que darían insumos para que, entre otros aspectos, los Estados asumieran su responsabilidad en el fortalecimiento del Sistema Interamericano a partir del respaldo político y económico de sus órganos³¹.

CEJIL también llevó a cabo una serie de discusiones y reuniones desarrolladas de manera previa, durante y con posterioridad a la celebración de las dos Asambleas Generales ordinarias y la extraordinaria (celebrada en marzo de 2013). En este proceso, también participó en los foros informales con el Secretario General de la OEA así como en los diálogos oficiales con jefes de delegación, en foros cerrados de discusión y eventos públicos, y coordinó la emisión de pronunciamientos finales firmados por cientos de organizaciones en el continente³². De igual manera, se coordinaron cartas dirigidas al Secretario General de la OEA y a quienes asumían la Presidencia del Consejo Permanente para reiterar la importancia de la transparencia, la existencia de una metodología apropiada y el derecho de participación de los usuarios del SIDH en procesos relacionados con el tema en comento³³. Asimismo, se hizo un recuento de la participación escrita de los Estados Miembros de la OEA en el proceso de Fortalecimiento del SIDH, con el fin de facilitar información para quienes no pudieran seguir las diversas discusiones o leer la gran cantidad de aportes y documentos producidos en el marco del Consejo.

Finalmente, algunos de los elementos adicionales que facilitaron la incidencia fueron, por una parte, la flexibilidad para el cambio de

estrategia de cara al surgimiento de nuevas discusiones, así como la importancia del conocimiento de la totalidad de los temas y, en la teoría y la práctica, se tocaron temas concretos dependiendo del interés del interlocutor. Igualmente, la cobertura geográfica fue fundamental para entender discusiones subregionales y comparar las discusiones entre países, y para aprovechar ventajas y tener cuidado en las desventajas.

El proceso ante la CIDH

Ahora bien, en relación con el proceso ante la CIDH, se fomentó la solicitud de una audiencia por parte de la Coalición Internacional de las ONG en el continente, la cual fue concedida para el 28 de marzo de 2012 y se celebró ante el Pleno de la CIDH, la cual fue trascendental para plantear, de manera ordenada y bien sistematizada, las preocupaciones de cientos de organizaciones de derechos humanos en el continente³⁴. Finalmente, durante los distintos periodos de sesiones de la CIDH, se garantizó que la Coalición tuviera conversaciones informales con algunos de los integrantes de la CIDH para compartir preocupaciones.

También, se participó en los foros de consulta regionales realizados por la CIDH en diferentes países³⁵, se garantizó la participación de otras organizaciones y usuarios del SIDH (algunos de los cuales se les asesoró y se construyó colectivamente con ellos/as diversos planteamientos sobre el proceso en mención), y se participó durante las audiencias públicas de la CIDH durante su 146º Período ordinario de Sesiones³⁶. Adicionalmente, y de manera más importante, se elaboraron tres documentos que se centraban en cuestiones de trámite de casos³⁷, medidas cautelares³⁸ y observaciones a la propuesta de reforma reglamentaria impulsada por la CIDH a inicios de 2013³⁹.

ii. El involucramiento de actores y el establecimiento de alianzas

Aunado a ello, se hizo un importante trabajo de involucramiento a actores clave en las discusiones, centrado especialmente en OSC, defensores/as de derechos humanos, figuras públicas que ejercieran alguna influencia en los tomadores de decisiones y personas que hubieran sufrido violaciones de derechos humanos cuyos casos

podrían generar sensibilidad en diferentes países del continente. Esta labor de convencimiento incluía, tanto la celebración de reuniones informativas personales (en los viajes a los distintos países), como las remotas (utilizando diferentes tecnologías, como correos electrónicos, llamadas telefónicas, sesiones por skype, envío de información, etcétera).

Adicionalmente y de manera ininterrumpida, se tuvieron intercambios constantes con los Estados (tanto con las misiones ante la OEA como en las capitales) y se facilitó a las OSC y defensores/as de derechos humanos la interlocución con tales instancias. Asimismo, se diseminó la mayor cantidad de información de poco acceso sobre las discusiones (particularmente a víctimas, OSC, academia, pero también a los propios funcionarios de los Estados que en ocasiones no estaban involucrados en las discusiones). Ello sirvió para tener un mayor acercamiento con diferentes funcionarios y entender las preocupaciones que tenían, así como para rebatir las posiciones que podrían menguar el mandato de la CIDH.

De manera especial, es importante resaltar que, a partir de una serie de alianzas estratégicas con diversas organizaciones que promueven los derechos de las mujeres, se logró enviar una carta suscrita por la Iniciativa de las Mujeres Premio Nobel de la Paz⁴⁰ en la que reconocían el gran valor de la CIDH en relación con los derechos de las mujeres en el continente, e instaba a los diferentes gobiernos a fortalecerla. La carta fue difundida en diversos espacios y fue usada por la propia CIDH para sus labores de incidencia en relación con este proceso.

Finalmente, vale la pena comentar la campaña a favor del Sistema Interamericano que fue lanzada en septiembre de 2012, a partir de la suscripción de un pronunciamiento firmado por importantes personalidades (entre ellas, cuatro expresidentes) que se abrió afirma para que cualquier persona la suscribiera en apoyo al verdadero fortalecimiento del SIDH¹. La campaña también incluyó la elaboración y difusión de una serie de videos relacionados con los diferentes temas de discusión, en los que personas de distintos países hablaban de la importancia del SIDH y exhortaban a los gobiernos a no debilitarlo⁴².

Al pronunciamiento anterior se sumaron miles de firmas y tal documento fue entregado por Valentina Rosendo Cantú (víctima de una caso ante la Corte IDH) al Embajador Joel Hernández, en una sesión de consulta del Consejo Permanente celebrado con OSC el 7 de diciembre de 2012. Ese acto evidenció simbólicamente la importancia de la centralidad de las víctimas de violaciones de derechos humanos en este tipo de procesos. De igual manera, el exhorto entregado también fue usado por un sinnúmero de actores y personalidades en pronunciamientos públicos, y también sirvió como insumo mínimo para el cabildeo o la labor de convencimiento que se tuviera con cualquier tomador de decisión en este proceso.

iii. La labor de comunicación, diseminación de la información y facilitación de la participación de otros actores

Un tema clave en este proceso era la forma en la que se podía compartir la información y que se hiciera más fácil la explicación del proceso a cualquier tipo de público. En tal sentido, a parte de la emisión de comunicados de prensa, contactos con periodistas, uso de nuevas tecnologías y redes sociales, se tomaron medidas adicionales para la difusión, como crear un micrositio en la página web de CEJIL. En ese espacio se brinda una gran cantidad de información sistematizada sobre las diferentes discusiones, y se incluyeron textos sencillos que explicaban el proceso.

Por otra parte, un tema poco abordado pero de gran relevancia, fue que para el involucramiento en las discusiones sobre el tema se requerían recursos que permitieran que los distintos usuarios del SIDH pudieran viajar a Washington, D.C. (lugar donde se desarrollaban varias reuniones semanales del Consejo Permanente de la OEA), a los lugares que fueran sede de las Asambleas Generales de la OEA (ordinarias o extraordinarias) y a otros más donde la CIDH realizó—de manera súbita— una serie de consultas subregionales sobre distintos temas relacionados con su mandato de promoción y protección de derechos humanos en el continente, con el fin de que las y los actores involucrados en el SIDH tuvieran una voz en dichos foros⁴³.

En tal sentido, y sabiendo que el proceso iba a ser demandante y tardado, CEJIL (al igual que otros actores relevantes) llevó a cabo una importante campaña de concientización con financiadoras para

interesarlas en la discusión y comprometerlas en brindar algún apoyo económico a fin de que las OSC y otros "actores involucrados" pudieran estar presentes físicamente y participaran activamente en las discusiones. La presencia de tales actores no sólo era importante para reflejar la pluralidad de las ideas, sino para que algunos de ellos se dieran cuenta de la magnitud de las mismas y le pudieran expresar a los Estados y a la CIDH su sentir en relación con las discusiones y consultas lanzadas en relación con el proceso en cuestión.

Al día de hoy, varios donantes siguen con detenimiento las discusiones y continúan brindando apoyos económicos para facilitar la participación de las OSC en este tema.

5. Breves conclusiones

El Sistema Interamericano de protección es de todos, y no debe entenderse como una creación de los Estados. Esa idea desconoce la historia de su creación y quita mérito a muchas personas y organizaciones que han sido decisivas en los importantes logros que se han conseguido. Estos logros abarcan desde el avance jurisprudencial, el involucramiento directo de las víctimas, la adopción de nuevos instrumentos de protección, el establecimiento de medidas de reparación novedosas y la realización de iniciativas creativas para monitorear la situación de los derechos humanos en el continente.

Al igual que cualquier institución, el Sistema Interamericano (entendido éste no sólo como el comprendido por los dos órganos de protección, sino por los Estados, la sociedad civil y las víctimas), debe estar en continua evaluación y evolución. Cualquier aporte en ese sentido, debe ser bienvenido y valorado. No obstante, las últimas discusiones sobre el fortalecimiento del SIDH demostraron que, lejos de que algunas de las contribuciones fueran positivas y de buena fe, éstas buscaban restringir mandatos e ir hacia atrás en avances conseguidos con valentía, creatividad, con un buen sentido de oportunidad y con el objetivo último de aportar a la democracia y al Estado de Derecho de los países del continente, y resarcir adecuadamente a quienes sufrieron violaciones de derechos humanos en el continente.

Sin duda alguna, tiene que haber apertura y mecanismos para escuchar las voces de los diferentes actores, en el entendido que ese proceso —en sí mismo— aporta al fortalecimiento del Sistema Interamericano. También tiene que haber sentido de autocrítica y apertura para reconocer los aciertos y los aspectos que pueden mejorarse para que se aporte a un continente que aún tiene importantes saldos en relación con la garantía efectiva de los derechos humanos, la paz y la inclusión.

Al igual que diversas organizaciones de derechos humanos, defensores y defensoras de derechos humanos y asociaciones de familiares y víctimas, CEJIL se sumó a un proceso de magnitudes inconcebibles; su trabajo previo evidenció que existen grandes deudas que deben ser asumidas por los distintos actores del Sistema, con miras a fortalecerlo. Es indiscutible que el aporte de las OSC, los movimientos sociales, los beneficiarios de medidas de protección y las víctimas de violaciones de derechos humanos demuestran que hoy, más que nunca, son actores legítimos necesarios que se han ganado un lugar en estas y otras discusiones. Ello es particularmente importante en tanto es muy probable que los intentos de debilitamiento del SIDH continúen en el futuro.

Un trabajo plural, participativo e incluyente nos direccionará a realizar la afirmación del Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el sentido de que "sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos [...]". Por tanto, es deber de los Estados garantizar esta participación abierta y plural, y es un derecho de la sociedad civil reivindicarla, y usarla de la manera más creativa, propositiva y seria posible.

NOTAS

 Como es sabido, la Corte Interamericana fue creada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (también conocida como "Pacto de San José"). Aun cuando ese tratado fue adoptado en 1969, su entrada en vigor fue hasta 1978 y la instalación formal del tribunal fue

- en 1979. Las primeras decisiones emitidas por la Corte fueron a partir de las solicitudes de opinión consultiva (1982) y fue hasta 1987 que emitió sus primeros fallos (en excepciones preliminares), relacionados con los 3 "casos hondureños".
- Antônio Augusto Cançado Trindade resume un proceso iniciado durante la década de los años noventa de la siguiente manera (que continuó con posteriores resoluciones emitidas por la Asamblea General de la OEA, a la luz del análisis de los informes anuales que le eran presentados por la CIDH y la Corte IDH). En tal sentido, se recuerda que "Ya en 1996, la Asamblea General de la OEA, en su Resolución 1404 relativa al Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), había encomendado al Consejo Permanente de la OEA la evaluación del referido sistema interamericano, para iniciar un proceso que permitiera 'su perfeccionamiento, incluida la posibilidad de reformar los instrumentos jurídicos correspondientes y los métodos y procedimientos de trabajo de la CIDH, para lo cual solicitar [ía] la colaboración de la CIDH y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos' [...] En noviembre del mismo año, la Secretaría General de la OEA presentó al Consejo Permanente un Informe titulado 'Hacia una Nueva Visión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos'[...] Como aporte para las discusiones futuras sobre el fortalecimiento del sistema". Cançado Trindade, Antônio Augusto y Manuel Ventura Robles (2003), El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Corte IDH y ACNUR, p. 15.
- 3. Al igual que lo sucedido en Europa con la entrada en vigor del Protocolo 11 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y con base en resoluciones previas de la Asamblea General y el Consejo Permanente de la OEA, en 1999 la Corte Interamericana encomendó al entonces juez Cançado para que hiciera la propuesta respectiva. *Cfr.*, Corte IDH (2003), "El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI", en el informe *Bases para un Proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para fortalecer su mecanismo de protección*, tomo II, San José, Corte IDH, 2ª ed. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/libros/Futuro.pdf (consultado en agosto de 2013).
- 4. Existen varias formas en las que los Estados pueden incidir ante los órganos del Sistema Interamericano, sin que ello se entienda como

una transgresión o violación a la soberanía de sus pares. Una de ellas tiene que ver con la posibilidad de presentar peticiones interestatales (normadas por el artículo 45 de la Convención Americana); otra, con la presentación de opiniones consultivas que sometan a interpretación de la Corte IDH si una práctica o legislación es irrespetuosa de derechos humanos (de acuerdo con el artículo 64 del tratado mencionado); y la tercera tiene que ver con las consecuencias políticas sobre el incumplimiento de resoluciones que somete la Corte IDH a la Asamblea General de la OEA (artículo 65 de la Convención Americana). Esas facultades han tenido antecedentes, no sólo en las peticiones interestatales presentadas por Nicaragua contra Costa Rica (inadmitida por la CIDH) o por Ecuador contra Colombia (en proceso de análisis de fondo), sino en decisiones de los órganos políticos de la OEA. Por ejemplo, en 1995 la Asamblea General de la OEA recomendó "[...] a los Estados miembros a que acepten la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para recibir y examinar comunicaciones interestatales de acuerdo con el artículo 45, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos." Cfr. Asamblea General de la OEA (1995), Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos e Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, Doc. OEA AG/ RES. 1331 (XXV-O/95). (Resolución aprobada en la novena sesión plenaria, celebrada el 9 de junio de 1995, resolutivo 5).

5. Por ejemplo, en 1989, a partir de la revisión del informe de la CIDH, la Asamblea General de la OEA determinó lo siguiente: "5. Reiterar a los gobiernos que aún no han restablecido el régimen democrático representativo de gobierno la urgente necesidad de que pongan en ejecución los mecanismos institucionales que sean pertinentes de acuerdo con las circunstancias y características propias de cada país para restaurar dicho régimen en el plazo más breve, mediante elecciones libres, auténticas y pluralistas, sin interferencia extranjera, con voto secreto, ya que la democracia constituye la mejor garantía para la vigencia de los derechos humanos y es ella el firme sustento de la solidaridad entre los Estados del Hemisferio; así como de la preservación del sistema regional americano que se encuentra fundamentado en la existencia de estados democráticos, pluralistas y representativos." Asamblea General de la OEA (1989), Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Doc. OEA AG/RES.1022 (XIX-0/89). Resolución

- aprobada en la novena sesión plenaria celebrada el 18 de noviembre de 1989, resolutivo 5.
- Asamblea General de la OEA (2011), Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en seguimiento de los mandatos derivados de las Cumbres de Las Américas, Doc. OEA AG/RES.2675 (XLI-O/11). (Resolución aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 2011, resolutivo 3).
- 7. *Ídem.*, resolutivo 7.
- 8. Asamblea General de la OEA (2011), Declaración del Señor Hugo Martínez, Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador y Presidente del Cuadragésimo Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, realizada durante la cuarta sesión plenaria, a continuación de la presentación del Dr. José de Jesús Orozco, Primer Vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Doc. OEA AG/ INF.478/11, 29 de junio de 2011.
- 9. Es importante señalar que las OSC comparten algunas de las preocupaciones de los Estados en tanto que el rezago en el trámite de los casos o en la adopción de medidas cautelares tiene serias consecuencias en las personas o colectivos. Pero ello, así como otros temas en los que se podría abundar para fortalecer el SIDH, parten de una genuina intención de hacerlo más eficaz, en términos de contar con mayores recursos para realizar su trabajo; garantizar que personas expertas sean miembros de la CIDH y la Corte IDH; centrar su agenda en temas nodales de la región; maximizar su cooperación con otros órganos o instituciones que pueden colaborar con asesoría técnica; y avanzar en estrategias que garanticen un efectivo cumplimiento de decisiones (particularmente cuando tienen que ver con problemáticas estructurales).
- 10. Dada la reiteración en la solicitud de transparencia sobre las discusiones y de solicitud de información sobre el proceso, la OEA habilitó un micrositio en relación con el tema. Para más información, ver: http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20 Fortalecimiento.asp#Aut
- 11. La importancia que se le dio al tema se refleja en lo establecido por el Informe del Grupo de Trabajo, que señala que: "Una vez instalado el Grupo de Trabajo, se consideró como primer asunto de su agenda el de la reforma al artículo 11 y se sostuvieron reuniones al efecto los

- días 14, 18, 19 y 26 de julio y 30 de agosto." Cfr., Consejo Permanente de la OEA (2012), Informe del grupo de trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.G GT/SIDH-13/11 rev. 2, aprobado por el Consejo Permanente el 25 de enero de 2012, numeral VI, pág. 5.
- 12. Idem. El informe del Grupo de Trabajo emitió diversas recomendaciones, resaltándose que la mayoría de ellas fueron dirigidas a la CIDH (53 de 67), aun cuando es debatible si es correcto o pertinente el involucramiento de la CIDH –y la poca responsabilidad de los propios Estados- en diversos temas. Los temas sustanciales del informe son los siguientes: i) desafíos a mediano y largo plazo de la CIDH (para lo cual se emitieron nueve recomendaciones a la CIDH y cinco a los Estados); ii) medidas cautelares (tema que dio doce recomendaciones a la CIDH y dos a los Estados); iii) casos y peticiones individuales (dándose exclusivamente doce recomendaciones a la CIDH); iv) soluciones amistosas (tema del que se emitieron seis recomendaciones, que fueron dirigidas exclusivamente a la CIDH); v) "capítulo IV" del informe anual de la CIDH (con cuatro recomendaciones especialmente emitidas con relación a la CIDH); vi) promoción de los derechos humanos (para lo cual se emitió una recomendación a los Estados y siete a la CIDH); y vii) fortalecimiento financiero del SIDH (con cinco recomendaciones para los Estados, tres para la CIDH y una al Secretario General de la OEA).
- 13. La respuesta enviada al Presidente del Consejo Permanente de la OEA el 9 de abril de 2012 puede ser consultada en: http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/PosicionFortalecimientoSPA.pdf
- 14. En la Asamblea General de la OEA celebrada en San Salvador se eligió a 3 nuevas integrantes de la CIDH y se reeligió a Felipe González por un último periodo como comisionado: Tracy Robinson (Jamaica), Rose Marie Belle Antoine (de nacionalidades trinitense y santaluciana pero propuesta por Belice) y Rosa María Ortiz (Paraguay).
- 15. El Dr. Santiago Cantón dejó la Secretaría Ejecutiva en mayo de 2012, mientras que su sucesor (Emilio Álvarez-Icaza) inició a mediados de agosto de 2012. En ese periodo se celebraron algunos seminarios previos a la Asamblea General (mayo), se llevó a cabo la Asamblea General de la OEA en Cochabamba (junio), y tuvo lugar uno de los periodos de sesiones de la CIDH (julio).

- 16. Asamblea General de la OEA (2012), Seguimiento de las recomendaciones del "Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", AG/RES. 2761 (XLII-O/12), resolución aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2012.
- 17. Es importante aclarar que la falta de involucramiento de las organizaciones no era un capricho o un desinterés sin justificación. Entre otros aspectos, la realidad de los países del continente implicaba que muchas de ellas se encontraban en situaciones complejas de exigencia de derechos y de denuncia de violaciones de derechos humanos. Muchas de ellas también enfrentaban procesos de criminalización, o tenían serios problemas de seguridad y realizaban su trabajo con altos costos y riesgos. En otros casos, sus apretadas agendas (proporcionales a las problemáticas de la región) imposibilitaban la inclusión de un tema adicional a dar seguimiento, y en varias oportunidades, la carencia de recursos o personal para dar seguimiento a las discusiones constituían el obstáculo más importante. Finalmente, la falta de claridad sobre los alcances de los debates o la ausencia de aportes o insumos para aportar en discusiones técnicas, también fueron aspectos que desincentivaron -al menos en su inicio- una participación más decisiva de la sociedad civil.
- 18. Entre otras amenazas se encontraba la intención de restringir el mandato para que la CIDH adoptara todo tipo de medidas cautelares; la posibilidad de reforma del Estatuto de la CIDH o de la propia Convención Americana en relación con el mandato de la CIDH (facultad inherente a los Estados); la priorización de labores de promoción sobre las de protección (trámite de peticiones y casos); la priorización de las soluciones amistosas por sobre los intereses de las víctimas, y la restricción del mandato de algunas relatorías.
- 19. De acuerdo al sitio oficial de la organización "A principios de la década de los 90 el Sistema Interamericano empezaba a constituirse como un importante foro para la defensa de los derechos humanos. La jurisprudencia en la materia estaba en evolución y la creación de este nuevo sistema normativo representaba un desafío para las organizaciones defensoras de derechos humanos en el continente. Para atender la coyuntura, un grupo de destacados defensoras y defensores de derechos humanos de la región se reunió en 1991 Caracas, Venezuela,

con el fin de fundar una organización regional que procurara justicia, libertad y una vida digna para los habitantes del continente, centrando sus esfuerzos en el uso del derecho internacional, del cumplimiento de los derechos humanos y de los órganos de protección del Sistema Interamericano. Así fue como nació el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional [...]" *Cfr.* CEJIL, *Acerca de CEJIL*. Disponible en: http://cejil.org/cejil/acerca-de-cejil (página consultada en agosto de 2013)

- 20. CEJIL, Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Disponible en: http://cejil.org/fortalecimiento-del-sistema-interamericano-de-derechos-humanos-sidh (página consultada en agosto de 2013).
- 21. Desde 2005, y con motivo de próximas elecciones de tres integrantes de la CIDH, se mencionaba que "La realidad continental requiere una Comisión Interamericana de Derechos Humanos con liderazgo político y visión democrática de los problemas de derechos humanos y de Estado de Derecho en la región, y con capacidad para enfrentar las crisis institucionales de nuestros países." Adicionalmente, se afirmaba que "Sólo la selección de los candidatos o las candidatas con las más altas calidades personales y profesionales puede asegurar la independencia e imparcialidad en el ejercicio de su mandato, y a su vez, la independencia que la Comisión Interamericana requiere para cumplir con las tareas que los Estados le han encargado". CE-JIL (2005), Asamblea General de la OEA en Fort Lauderdale: Los beneficios de la democracia y los derechos humanos, San José, Núm. 23, p. 3. Documento disponible en: http://cejil.org/sites/default/files/Gaceta 23 sp 0.pdf (consultado en agosto de 2013).

La importancia de este tema posibilitó que ese mismo año se publicara un documento más elaborado. CEJIL (2005), Aportes para el proceso de selección de miembros de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Documento de coyuntura Núm. 1, San José. Disponible en: http://cejil.org/sites/default/files/Documento_1_sp_0.pdf (consultado en agosto de 2013).

22. Ver, por ejemplo, CEJIL (2005), Evaluación del Estatuto del mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención de Belém do Pará. Documento de coyuntura Núm. 2. Disponible en http://cejil.org/publicaciones/documentosdecoyuntura

- 23. En 2007, CEJIL publicó un documento titulado "La urgente necesidad de crear un fondo de asistencia jurídica para la promoción y protección de los derechos humanos en el sistema interamericano". Luego, en 2008, la Asamblea General de la OEA adoptó la resolución AG/RES/2426, relacionada con la "Creación del Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos"; y al año siguiente el Consejo Permanente de tal organización, mediante resolución OEA CP/RES. 963, aprobó el "Reglamento para el funcionamiento del fondo de asistencia legal del sistema interamericano de derechos humanos". Una vez ocurrido ello, tanto la CIDH como la Corte IDH aprobaron sus respectivos reglamentos en 2010.
- 24. Al respecto, la variada elaboración de *gacetas* y de algunos manuales han sistematizado los principales avances de la jurisprudencia interamericana (Ver, http://cejil.org/publicaciones/gacetas y http://cejil.org/publicaciones/gacetas y http://cejil.org/publicaciones/gacetas y http://cejil.org/publicaciones/compublicaciones/compublicaciones/compublicaciones/ejurisprudencia)
- 25. Existen, por ejemplo, publicaciones dirigidas a diferentes funcionarios públicos y tomadores de decisiones. Ver, CEJIL (2007), Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales, Buenos Aires. Disponible en: http://cejil.org/publicaciones/implementacion-de-las-decisiones-del-sistema-interamericano-de-derechos-humanos-jurisp;; CEJIL (2009), Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Aportes para los procesos legislativos, Buenos Aires. Disponible en: http://cejil.org/publicaciones/implementacion-de-las-decisiones-del-sistema-interamericano-de-derechos-humanos-aporte (consultado en agosto de 2013); CEJIL (2010), Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos, Buenos Aires. Disponible en: http://cejil.org/publicaciones/debida-diligencia-en-la-investigacion-de-graves-violaciones-a-derechos-humanos (consultado en agosto de 2013).
- 26. CEJIL (2004), Desafíos del Sistema Interamericano en la actualidad, San José, Núm. 19, p. 1. Documento disponible en: http://cejil.org/sites/default/files/Gaceta_19_sp_0.pdf (consultado en agosto de 2013).

- CEJIL (2012), Aportes para mejorar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Respuesta de CEJIL a la propuesta del Consejo Permanente de la OEA, Buenos Aires, documento de coyuntura Núm. 6. Disponible en: http://cejil.org/publicaciones/documentosdecoyuntura
- 28. En esa ocasión, CEJIL participó en la mesa relacionada con el Sistema de peticiones y casos (incluyendo soluciones amistosas), y tales aportes pueden ser escuchados en el siguiente audio: http://www.oas.org/es/cidh/actividades/seminario2012audios.asp
- 29. El video sobre la Sesión extraordinaria del Consejo Permanente sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos puede verse a través del siguiente enlace: http://vimeo.com/55141017
- 30. Para más información, ver: http://cejil.org/contenido/otras-discusiones
- 31. CEJIL (2012), Aportes para la reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Buenos Aires, documento de coyuntura Núm. 5; CEJIL (2012), Aportes para mejorar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Análisis comparado de la práctica de los órganos de derechos humanos con respecto a las medidas cautelares, Buenos Aires, documento de coyuntura Núm. 7.
- 32. Por ejemplo, durante la Asamblea General celebrada en Cochabamba (junio de 2012) se elaboró una carta de apoyo al Sistema Interamericano firmada por más de 400 organizaciones de más de 20 países, la cual fue difundida entre los cancilleres o los jefes de Delegación que se encontraban presentes.
- 33. En relación con el Consejo Permanente, en diversas ocasiones se dirigieron cartas solicitando la participación en las discusiones y la transparencia del proceso, y pidiendo información sobre la metodología y calendario que adoptaría tal instancia para avanzar sus discusiones. Ahora bien, en relación con el Secretario General, también se enviaron diversas cartas que solicitaban, entre otros, que no hiciera comentarios que invitaran a restringir el mandato de la CIDH y, al igual que con el Consejo Permanente, también se le solicitó a ese funcionario que "garantice la integridad de los espacios reservados a la participación de la sociedad civil, en un contexto de respeto y tolerancia a todas las voces representadas en ellos." La carta completa se encuentra disponible en: http://cejil.org/contenido/carta-al-secretario-general-de-la-oea-l

- 34. La audiencia puede ser vista en la siguiente página: http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=125&page=2
- 35. La Directora Ejecutiva de CEJIL y la Directora del Programa para Centroamérica y México de la organización participaron en los foros realizados en la Ciudad de México y en San José en el mes de septiembre de 2012. Las participaciones en estos foros pueden verse en: http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/seminarios.asp
- 36. Para ver la participación en tal periodo de sesiones, ver: http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/audiencia31oct.asp
- 37. CEJIL (2012), Respuesta de CEJIL al módulo de consulta I de la CIDH: Sistema de petición individual. Disponible en: http://cejil.org/sites/default/files/FINAL%202012%2010%20Consulta%20CIDH%20-%20 Sistema%20Individual%20de%20Peticiones 0.pdf
- 38. CEJIL (2012), Respuesta de CEJIL al módulo de consulta II de la CIDH: medidas cautelares. Disponible en: http://cejil.org/sites/default/files/FINAL%202012%2010%20Consulta%20CIDH%20-%20Medidas%20Cautelares.pdf
- 39. CEJIL (2013), Respuesta de CEJIL a la consulta pública sobre el proyecto de reformas al Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/consulta2013/docs/2013%2003%2001%20CEJIL%20Respuesta%20Reformas%20CIDH.pdf
- 40. La Carta Pública en el marco del Día Internacional de la Mujer fue firmada por Jody Williams, Presidenta de la Iniciativa de las Mujeres Premio Nobel, la cual incluye a Mairead Maguire, Rigoberta Menchú, Jody Williams, Shirin Ebadi, Leymah Gbowee y Tawakkol Karman. El documento puede ser consultado en: http://cejil.org/sites/default/files/2013-MAR08-JASSMesoDeclaration_letterhead_0.pdf
- 41. El documento se entregó en mano propia por Valentina Rosendo Cantú (víctima de un caso ante la Corte Interamericana) al Embajador Joel Hernández (México) durante la celebración de las audiencias realizadas por el Consejo Permanente de la OEA el 7 de diciembre de 2012. El texto de la carta puede leerse en: http://cejil.org/sites/default/files/2012%2009%2011%20DECLARACI%C3%93N%20DE%20BOGOTA-1.pdf
- 42. Los distintos videos pueden verse en: http://cejil.org/fsi

43. Con recursos limitados, un tema adicional en el que se trabajó arduamente fue en la consecución de fondos que garantizaran no sólo la participación de CEJIL en las discusiones sino -especialmente- la representación y pluralismo de actores involucrados en la discusión. Así, CEJIL pudo posibilitar la participación de distintos defensores/as de derechos humanos, personas beneficiarias de medidas de protección, víctimas que hubieran sufrido violaciones de derechos humanos, etcétera.

RESUMEN

Los desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Las OSC internacionales y el SIDH

Hace más de dos años, se inició un intenso debate respecto del Sistema Interamericano cuya principal crítica se centraba en el actuar de la CIDH. Las discusiones fueron centralizadas por los representantes de los Estados americanos, y las propuestas eran regresivas, conservadoras y peligrosas. Dado que el Sistema Interamericano es un patrimonio de todos/as, CEJIL se sumó a otras voces en un proceso de magnitudes inconcebibles, con el fin de rescatar la importancia del Sistema Interamericano y reivindicar su verdadero fortalecimiento.

Abstract

The Challenges of the Inter-American Human Rights System: International CSOs and the IAHRS

Over two years ago, intense debate was waged over the Inter-American System, with most criticism centered around the actions of the IACHR. Discussions were channeled through American States representatives and the resulting proposals were regressive, conservative and dangerous. Given that the Inter-American System is everyone's heritage, the CEJIL joined other voices in a process of inconceivable magnitude aimed at reviving the importance of the Inter-American System and claiming its true strengthening.

Summario Os desafios do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: As OSC internacionais e o SIDH

Há mais de dois anos teve início um intenso debate a respeito do Sistema Interamericano, cuja principal crítica era a forma de atuar da CIDH. As discussões foram centralizadas pelos representantes dos estados americanos e as propostas eram regressivas, conservadoras e perigosas. Dado que o Sistema Interamericano é um patrimônio de todos, o CEJIL somou-se a outras vozes em um processo de magnitude surpreendente com o fim de resgatar a importância do Sistema Interamericano e reivindicar o seu verdadeiro fortalecimento.



Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

(Aprobada en la sesión plenaria, celebrada el 22 de marzo de 2013, y revisada por la Comisión de Estilo)

LA ASAMBLEA GENERAL,

VISTO el Informe del Consejo Permanente [AG/doc.8 (XLIV-E/13)] sobre las actividades desarrolladas en cumplimiento de la resolución AG/RES. 2761 (XLII-O/12);

RECORDANDO la resolución AG/RES. 2761 (XLII-O/12), "Seguimiento de las recomendaciones del Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", aprobada en Cochabamba, Bolivia, mediante la cual acogió el informe del citado Grupo de Trabajo y encargó al Consejo Permanente que, sobre la base del Informe, formulara propuestas para su aplicación, en diálogo con todas las partes involucradas, las cuales serían puestas a la consideración de la Asamblea General en un período extraordinario de sesiones, a más tardar dentro del primer trimestre de 2013;

RESALTANDO la responsabilidad, el interés y el compromiso de los Estados Miembros con el proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y con ese fin, el papel que desempeñan la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la sociedad civil y otros actores y usuarios del SIDH;

REAFIRMANDO la conveniencia de adaptar el SIDH a las exigencias que devienen de su evolución y hacia formas cada vez más equitativas, efectivas y transparentes de funcionamiento; y

RECONOCIENDO:

Que la CIDH ha hecho importantes esfuerzos y ha logrado progresos para aplicar las recomendaciones de la Asamblea General para el fortalecimiento del SIDH; y

El avance en los trabajos encomendados por la resolución AG/RES. 2761 (XLII-O/12) y consciente de que estos trabajos deben realizarse de manera continua y permanente para lograr el perfeccionamiento del SIDH,

RESUELVE:

Tomar nota de las respuestas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al Consejo Permanente respecto de las recomendaciones del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y de la Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –Resolución N.º 1/2013 aprobada por la CIDH el 18 de marzo de 2013– (CP/doc.4846/13), y solicitarle que continúe avanzando en su aplicación de conformidad con los instrumentos jurídicos interamericanos pertinentes.

Resaltar que, en el espíritu del mejoramiento constante del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), y con la participación de todas las partes involucradas, mandatar 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, así como los debates durante el presente período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

Instar a la CIDH a que, en el marco de su Plan Estratégico, ponga en práctica aquellas recomendaciones que estén pendientes.

Alentar a la CIDH a que fortalezca sus esfuerzos de promoción de los derechos humanos, inclusive mediante el apoyo a los sistemas nacionales

Reafirmar su compromiso de lograr el pleno financiamiento del SIDH a través del Fondo Regular de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sin que ello vaya en detrimento del financiamiento para los otros mandatos de la Organización. Mientras se alcanza ese compromiso, invitar a los Estados Miembros, a los Estados observadores y a otras instituciones a que continúen realizando contribuciones voluntarias en el marco de los Lineamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2011-2015 y del Plan Estratégico de la CIDH 2011-2015, preferentemente sin fines específicos.

Solicitar al Secretario General que presente al Consejo Permanente, a la brevedad posible, un análisis detallado y actualizado de los costos del pleno funcionamiento de los órganos del SIDH conforme a la información proporcionada por la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Proponer a la CIDH que, en función del principio de indivisibilidad de los derechos humanos, fortalezca todas sus relatorías, inclusive mediante la consideración de otorgar el carácter de especiales a las relatorías temáticas existentes, sobre la base de un financiamiento adecuado y sin perjuicio de sus otras responsabilidades.

Instar a los Estados Miembros de la OEA a que ratifiquen o adhieran, cuando proceda, todos los instrumentos jurídicos interamericanos sobre derechos humanos, en especial la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y a que acepten, según corresponda, la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin perjuicio de las obligaciones que emanan de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Cuadragésimo cuarto período extraordinario de sesiones OEA/Ser.P

22 de marzo de 2013 AG/RES. 1 (XLIV-E/13) rev. 1

Washington, D. C. 23 julio 2013

Original: español



Statement presented by a Civil Society delegation to the CARICOM Bureau at their meeting on November 26, 2013 on the Dominican Republic's TC 168-13

We thank you for this opportunity to meet with the Bureau on this matter of great concern to the citizens of the region.

As you know, on September 23, the Dominican Republic's Constitutional Court handed down a ruling that Juliana Deguis Pierre, should be denied Dominican nationality due to her parents' migratory status. Ms. Pierre was born in the Dominican Republic to Haitian parents in 1984 and registered as Dominican at her birth. In 2008 her Dominican Birth Certificate had been seized by the Central Electoral Board when she applied for a National ID Card. The Court also ordered the Central Electoral Board to examine all birth registries since 1929 and identify for denationalization all persons who were similarly allegedly improperly registered.

"The full implementation of this ruling will have a devastating impact on the lives of hundreds of thousands of people whose identity documents would be cancelled and, therefore, would see many of their human rights —freedom of movement, education, work and access to healthcare — totally denied." (Amnesty International) The majority of these people are Black and of Haitian descent, but descendants of other nationalities, including those of other Caricom countries such as those in the Eastern Caribbean, will also be affected.

The ruling has sparked outrage and condemnation from human rights organisations within the Dominican Republic and from numerous organisations in the wider Caribbean region, the United States and Latin America; by United Nations agencies; in the Permanent Council of the Organisation States; by the Inter American Commission on Human Rights; and by Amnesty International. The cry has been taken up by the regional media; with editorials and columnists calling for a vigorous response from CARICOM.

We would wish to emphasize that the people who have been denationalized by the ruling are not Haitians; nor are they illegal migrants. They are Dominican born, many of whom have up to now enjoyed Dominican citizenship. This is not a migration issue, it is a human rights issue.

Moreover, the sovereignty of the Dominican state cannot be legitimately invoked to shield the ruling from international scrutiny. The ruling violates provisions of international law that prohibit the arbitrary deprivation of nationality; racial non-discrimination; and statelessness. It contravenes a binding ruling by the IACHR in 2005 in the case of *Yean y Bosico*. Indeed the 2010 Constitution of the Dominican Republic clearly states in Article 74.3 that Human Rights Treaties and Conventions have the same status as the Constitution; while Article 110 prohibits the retroactive application of laws that have an adverse effect

The impact of the ruling goes far beyond the Courtroom, however. It renders an already marginalised section of the Dominican population even more vulnerable to acts of daily discrimination and abuse based on the colour of their skin and/or the sound of their names. Already there are reports of people being denied public transport; of being

taken off buses and arbitrarily deported; On Sunday of this week alone it is reported that 244 people were deported; and violence at a border town last week reportedly led to the mob killing of at least one Haitian. Given the atmosphere of racial xenophobia that now exists in the Dominican Republic, there is a real risk of further degeneration into violence, with potentially tragic consequences.

We believe that CARICOM countries have the ability to help prevent a humanitarian catastrophe and influence the course of events by throwing their collective weight behind the effort to stay the application of this ruling, obtain its reversal and reinstate the basic human rights of the denationalized persons.

It is not sufficient to obtain assurances that the human rights of the affected persons will be protected in its application since this continues to render them vulnerable to arbitrary actions by state agencies and to abuse by the wider population.

We support the call by Prime Minister Ralph Gonsalves for the Dominican Republic's non-admission to CARICOM under the present circumstances, suspension from CARIFORUM and from the PetroCaribe oil concessions; and for the Community of Latin American and Caribbean States CELAC to issue a strong statement of condemnation. These have now been adopted or largely endorsed by the Organisation of East Caribbean States. Their adoption by the entire Caribbean Community would carry significant weight and could not be ignored. CARICOM is 14 of the 15 member states of CARIFORUM, 12 of the 18 members of PetroCaribe, and 14 of the 33 members of CELAC, with a permanent seat on the Troika plus One. CARICOM must present a united front on this issue, and speak with one voice.

In addition to the four actions above, we would propose that CARICOM (i) provide continued support within the OAS for the *in loco* visit by the IACHR (ii) request an advisory opinion from the Inter-American Court of Human Rights; and (iii) consider the introduction of a resolution of condemnation within the UN General Assembly.

Members of the Bureau: we cannot countenance, without the most vigorous opposition, the further institution of a state of social genocide and apartheid in the heart of our own region. We cannot let down our brothers and sisters in the Dominican Republic, integral members of the regional family. The Caribbean Community has an historic opportunity to demonstrate its relevance to, and its caring for, the citizens of our region. We are sure you will not let them down.



The World Turned Upside Down: The Complex Partnership between China and Latin America

Alfredo Toro Hardy (2013). The World Turned Upside Down: The Complex Partnership between China and Latin America.

London/Singapore: World Scientific.

This is an ambitious book that addresses a topic of concern for academics, politicians, students of development, and policymakers. Scholarly without being pretentious, it not only covers in great detail and with an abundance of figures the state of Latin American economies today, but it also provides detailed analysis of the role China is playing in this "upside down world". According to Toro Hardy, we are facing a true boulversement of the world order as we know it.

Extensive research, reflected in the comprehensive bibliography,

reflects the intellectual density and curiosity of Alfredo Toro Hardy: diplomat, academic, public intellectual. Questions such as what are the engines of growth? Have they changed in the last decade? Does China offer an alternative model of development? Is the US in decline? All receive a detailed, and sometimes controversial, treatment. This, his latest book, is a continuation of Toro Hardy's intellectual reach. While looking at the whole world, his main focus lies where his heart is, in Latin America. His arguments are clear and well supported by facts and figures. The reader is

left in no doubt as to the author's Weltanschauung, which is unavoidably open to challenge.

The book, as Cambridge's Emeritus Professor Geoffrey Hawthorn states in his foreword, could be based on the premise that "the Cold War is over and it is now clear that China has won. The United States is by most economic measures declining, and the European Union is in difficulty also". While there can be few doubts about the parlous state of the European Union, the inexorability of China's rise and the decline of the US is less certain. Is it indeed "clear" that China has "won"? Not if we look at the arguments in two recent books: Linda Yueh's China's Growth (OUP 2013) and Juan Pablo Cardenal and Heriberto Araújo's China's Silent Army (Allen Lane, 2013). The former sets out the reforms that China needs to put in place to ensure that growth will continue for another three decades.

Toro Hardy's book is divided into four chapters. Chapter 1 offers a sweeping review of where we come from and where we are and in the process reveals both the author's preferences as well as his prejudices. In his revision of the last three decades, the biggest criticism is directed to the "market-oriented capitalism imposed during the Reagan-Thatcher years". This was purportedly an Anglo-Saxon model which excluded the state and favoured supposedly unchecked markets. In fact, the recent passing out of Margaret Thatcher provided the opportunity for thorough assessments of her legacy, which included debunking the myth that she destroyed the manufacturing industry in the UK. Rather than an "imposition", different forms of capitalism emerge not only as a result of the zeitgeist, but of the specific circumstances of each country. In an article in the Washington Post (11 April 2013) Fareed Zakaria noted that it was the regulatory, red-tape aspects of the state that Mrs Thatcher rolled back. Indeed, during her more than a decade in government the role of the state in the UK economy grew. She supported the National Health Service and cut top rate of taxes which she identified as disincentives for investment, but she substantially raised others. As Zakaria says, "Thatcher's ideas resonated because they were an effective antidote to the problems of the times", which he then goes on to list as "oil shocks, rising wages, rocketing inflation, slowing productivity and growth, labour unrest, high taxes and sclerotic state-owned companies". It was not markets that Reagan and Thatcher held in awe, but freedom.

The much maligned Washington Consensus could be reappraised in the light of today's successful economies. In its latest report, the Inter-American Development Bank reinforces this point. Looking at Latin American economies, it singles out financial and trade liberalisation, privatisation, fiscal and labour markets reform as the factors that have the greatest impact in enhancing productivity

and thus, growth (IDB, April 2013, p.32). In contrast, Toro Hardy blames the Washington Consensus and "market fundamentalism" for its alleged "devastating effects felt around the world". It is arguable that it was not "fundamentalism" but errors in the sequencing and pace of the reforms that account for an uneven balance. And why describe Hayek, von Mises and Friedman among others, as "lonely preachers of the 'truth'"? If there is one "truth" that they all shared was their belief in freedom, and their relentless opposition to any form of totalitarianism. In contrast the "Beijing Consensus" is the result of an authoritarian, state-led capitalism with no place for the values of liberty, justice and rights.

China's "victory" is taken as a given, as is the decline of the West, the title of chapter 2.

Toro Hardy notes what may prove the biggest challenge for developed economies if they are to avoid a rupture brought about by increasing inequality. As the author remarks, "the jobs that are currently being created in the United States are those relatively low-skilled and low-paid that cannot be replaced either by offshoring or job-killing technologies". Paradoxically, these are precisely the jobs necessary to maintain a degree of social cohesion. Poverty has been reduced in the world as a result of growth, most prominently in China. But inequality has increased. If inequality is the challenge ahead, then lower-skill jobs need to be massively created.

Chapter 3 ("A Dragon in Latin lands") is based on the premise that China's growth is unstoppable, and that the "Beijing Consensus" may presage what Toro felicitously labels "a plurality of modernities". The only problem is that this "plurality" does not include political pluralism. This is where preferences and prejudices are revealed. China's model seems to indicate that growth and poverty reduction are possible without the protection of rights and the rule of law. It may very well be. Whether it is desirable is another matter. Moreover, authors such as Daron Acemoglu and James Robinson (Why Nations Fail. The origins of power, prosperity and poverty, Profile Books, 2012) see this as the stumbling block in the forecast of a continuous path in China's mixed state-market model. The authors analyse "authoritarian growth" in which the resorts of the economy are firmly in the grip of the Communist party, which still controls what giant corporations should do, where they should invest, and what their targets should be. Linda Yueh refers to the continuing wide reach of the state, albeit much more "opaque" in its operation. Transparency and accountability, two core values of democratic systems, do not form part of the Beijing Consensus.

Toro Hardy does not believe that the "China model" can or should be replicated. His view is a pragmatic one: China's role and influence in world trade and investment is undeniable. How can Latin America countries make the best of it? In an impressively researched chapter,

the author analyses the reasons why there are economic winners and losers in the region.

He does not paint an uncritical picture of China's influence: "But even if this emerging economic partnership has produced impressive results it does not flow easily, at least not from a Latin American perspective. Costs as well as benefits are involved in the process even for the winners, but together with the winners there are losers as well. The latter are those Latin American countries for whom the Chinese juggernaut only spells problems." (p.119). As Toro persuasively explains, the main risk, and this also includes the winners (commodity exporters), is the pattern of investment in infrastructure projects that is not too dissimilar to that imposed by colonial powers in the 19th century (p.171).

In his magisterial review in Chapter 3 of the impact of Spanish and Portuguese colonial practices in the region, Toro reminds the readers of the distinctive features that make countries stand apart, and he concludes that "leaving aside the particularities of the different components of Iberian America,[...] the truth is that there is a strong sense of common destiny and solidarity not only between Hispanic Americans but between them and Brazilians" (p.123). The excessive number of regional organisations would seem to contradict any notion of unity or solidarity, as it transpires from the Venezuelan inspired ALBA, the increasingly protectionist decisions of some members of MERCOSUR, and the newly-formed Trans-Pacific Partnership.

While there is much to criticise in the manner that the United States considered its southern neighbours for most of the 20th century, can we be certain that "from a Latin American and Caribbean perspective, there is much to be thankful to China for introducing a new element of counterbalance in the region"? (p.147). In terms of new trade partnerships there is little to object. If, on the other hand, China is presented as a version of modernity to be emulated, in the sea of "plurality of modernities" available, then the statement is more questionable. The USA can be blamed for many things but is it fair to also blame Anglo-Saxon capitalism and neo-liberal policies? One could argue that if the process of privatisation undertaken in the 1990s, in its preference for Spanish-owned businesses, had not been driven by anti-Americanism, the story would have been different. Did Washington Consensusinspired policies "massacre" the industrial base in the region? The largest and most efficient industries are Brazilian and Mexican, countries which have not sailed too far from the main recommendations of the Washington Consensus.

Having described where we come from and where we are, in Chapter 4, Toro Hardy sets the roadmap of where we are going, provocatively asking "Is there a future for Latin America"? Future there definitely is. Whether it is promising is a

more appropriate question. The author pointedly singles out total factor productivity as the main challenge. The facts he presents the reader with speak for themselves: "North America's share of gross expenditure in research and development [in 2005] was 37%, Asia's 31.5%, Europe's 28.8% and Latin America's 2.6%" (p.182). Worryingly, the IDB report (2013) states that in Latin America technological innovation, higher skills and improved methods of production have evolved in a negative way during the last 30 years. This is the chapter where Toro Hardy describes the social context in Latin America, and its shortcomings in the areas of education, health, poverty, inequality and some of the highest indicators of violent criminality in the world.

Toro Hardy sees a role for China in helping to solve Latin American uncertainties in relation to its economic future: "Within the context of purpose, credibility and efficacy, acting as a block becomes essential" to negotiate with China (p.217). With almost twenty regional agreements, is it realistic to expect that countries in Latin America could come up with a common stand vis-à-vis negotiations with China?

The conclusions are bewildering. Globalisation is seen as the result of the West and the US putting in motion "a market-oriented globalisation process that it was unable to control and that ended up by eroding its competitive capacity and its social stability" (p.221). Thus "Developing economies, which

were submitted to ideologicallyoriented prescriptions and double standards by the richer countries, ended up by becoming the main beneficiaries of this process. This unintended result was possible thanks to the strength attained by a group of developing economies and very particularly by China." Rather than "unintended", one can view globalisation as a process of change driven by technological innovation, and the lowering of trade barriers across the world.

As we have seen, China's supposedly unstoppable path to great power status is a subject of much debate. There are not only doubts about China's ability and willingness to undertake the needed reforms that will pull her along in the next few decades, but there are also the "known unknowns": natural disasters, social upheaval, epidemics, environmental catastrophes, military adventurism, have to be included as possible obstacles in its way.

Alas, China's supposed "victory" is far from certain. While we are told a lot about "growth" and economic development, values of freedom, tolerance, political and civil rights, good governance and rule of law are never mentioned. By all means let us open up the doors to the lithium factories, car assemblies , infrastructure projects, but let us also make sure the values that peoples in the West have struggled, and are still struggling for centuries to achieve are not left behind. After all, it was only a century ago that an economic crisis in Europe and the

US was used by rising totalitarian regimes as proof of the decline and defunctness of liberal democracies. The rest, as we know, is history...

Celia Szusterman



Cuba en la era de Raúl Castro: Reformas económico-sociales y sus efectos

Carmelo Mesa-Lago (2012). Cuba en la era de Raúl Castro: Reformas económico- sociales y sus efectos. Madrid: Editorial Colibrí, 336p.

Introducción

Han pasado 54 años desde que Fidel Castro, y las otras fuerzas que habían participado en la guerra revolucionaria, tomaran el poder político en Cuba lo que dio comienzo a la construcción del Socialismo. Durante este medio siglo, la labor académica sobre Cuba ha sido intensa y polar, que incluye desde posiciones no socialistas, presentadas fundamentalmente fuera de Cuba, hasta un debate interno,

que ha buscado analizar y representar críticamente el proyecto socialista cubano, ofreciendo aproximaciones diversas sobre la rearticulación y construcción de dicho proyecto sin enajenar las conquistas sociales alcanzadas.

La multiplicidad de propuestas que presenta las trasformaciones del proyecto socialista cubano, constituye un desafío, pues la prefiguración del futuro al que se pretende llegar, está algo lejano del ideal inicial que enrumbó

la Revolución Cubana. Pero la singularidad del caso cubano, al emprender el socialismo en condiciones de subdesarrollo, su peculiar historia nacional y el papel de los Estados Unidos, con su política de bloqueo y hostigamiento al gobierno cubano, hacen, que no cualquier académico, pueda acercarse fácilmente a comprender la realidad cubana. Como se suele decir en Cuba: "para entender lo que pasa en Cuba, hay que vivirlo".

Sin embargo, hay autores, cuvas conclusiones nos llevan a la reflexión de nuestra realidad y gracias a los cuales muchos académicos han escapado del revisionismo y la simplificación teórica. Ese es el caso de Carmelo Mesa-Lago, cuya obra, profunda, ética y realista, dotada del magistral manejo de estadísticas y referencias oficiales, constituye una lectura indispensable. El Catedrático Distinguido Emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Pittsburg nos ha entregado de nuevo, su visión sobre la Cuba de la última década: "Cuba en la era de Raúl Castro. Reformas económicas y sociales y sus efectos".

Su último libro explora en seis capítulos los escenarios de cambio por los que ha transitado la

economía y la sociedad cubana en 2006-2012. Los que conocemos su obra, sabemos uno de los grandes méritos de Mesa-Lago, en particular la imbricación de sus análisis conjugando indicadores económicos y sociales. Ciertamente son pocos los autores que logran señalar críticas rotundas al proyecto socialista cubano y elogian los aspectos positivos del mismo, en el mismo texto. Sin embargo, son varios los causales que me ha motivado a escribir algunas notas sobre su última producción y que trataré de señalar desde la misma estructura que el autor presenta su libro.

Evolución económico-social en Cuba, 1959-2012

En esta sección Mesa-Lago hace una periodización de la historia de las políticas económicas y sociales seguidas a lo largo de la Revolución Cubana, que denomina: ciclos idealistas y pragmáticos. Bajo esta periodización, el autor expone los cambios opuestos en once políticas: colectivización de los medios de producción, decisión centralizada de políticas económicas, rol del presupuesto estatal, inversión extranjera, asignación de bienes por racionamiento vs precios de mercado, mercados agrícolas

libres, trabajo por cuenta propia, trabajo voluntario (no pagado) y movilización laboral, igualitarismo, incentivos morales (no materiales) vs incentivos materiales, expansión de servicios sociales gratuitos. De esta forma, las etapas en que se han promovido las políticas anti-mercado y centralizadoras son consideradas por el autor como ciclos "idealistas" y las etapas, que bajo diversas reformas, la economía cubana se ha acercado al mercado y ha promovido una relativa descentralización las considera ciclos "pragmáticos".

Mesa-Lago discute los paradigmas teóricos, que dan cuenta de la realidad por la que ha transitado la dialéctica de poder entre el Estado y la sociedad civil, propugnando esquemas de inspiración Guevarista, de la sovietología y Fidelistas. Señala que las frecuentes oscilaciones del péndulo económico-ideológico y la duración de los ciclos de políticas, crearon inestabilidad e incertidumbre, con un efecto adverso al desarrollo económico de largo plazo, pues no se dio tiempo a las políticas para que se consolidaran. Al mismo tiempo, el autor expone en que en cada ciclo de políticas, han incidido factores externos que contribuyeron a cambiar de política o introducir reformas al sistema, sin embargo las premisas ideológicas de la dirigencia jugaron un papel de contrarreforma, anulando el movimiento hacia el mercado, entre otras razones para evitar la vulnerabilidad del poder político.

De esa forma, su análisis apunta cómo la exhortación moral resultó ser un incentivo suficiente, pero no se sustituyó por efectivos incentivos al trabajo, la ineficiencia y el subempleo quedaron institucionalizados en las estructuras económicas, el estilo político y la voluntad subjetiva recalcaba el recurso fundamental para superar los problemas. En lo económico, generaron una crisis económica-financiera que se volvió insostenible, dado la caída sostenida de las principales producciones, el significativo déficit fiscal, la deceleración del PIB y los déficits de la balanza comercial y la balanza de pagos. Aspectos que provocaron una agravación y acumulación de problemas cada vez más difíciles de resolver. Finalmente Mesa Lago anuncia que el gobierno de Raúl Castro ha promovido reformas estructurales, que dado su calado, ofrece la posibilidad de advertir la imposibilidad de retornar a lo que el autor considera un ciclo idealista.

Situación económica interna 2006-2012

En este capítulo el autor muestra un análisis de los problemas y avances de las estadísticas cubanas. Destaca que resultan difíciles los análisis sobre la economía cubana, por las escaseces de cifras, tanto en las fuentes nacionales como en la de organismos internacionales y agregación en algunos indicadores, su sobreestimación o subestimación advierten poca credibilidad a algunas estadísticas. No obstante, al concluir el análisis posterior de los indicadores macroeconómicos internos y la producción física, Mesa-Lago señala el avance de las estadísticas cubanas en los últimos años en cuanto a la divulgación y rapidez.

En su análisis sobre los indicadores macroeconómicos del 2006-2012 destaca que Cuba registró una disminución del aporte de bienes al PIB debido a desindustrialización, la sobrevaluación del valor de los servicios internos y la fuerte dependencia a los servicios profesionales. Analiza la producción física de la minería, la industria, la agricultura no azucarera, la ganadería y la pesca. Demuestra que a pesar de los factores externos que han afectado la economía, las causas de

las caídas de la las producciones claves se deben a los bajos precios, controles excesivos y la falta de incentivos, entre otros. El peor desempeño lo muestra la agricultura y que las mejoras en una parte reducida de la industria se deben a la inversión extranjera a pesar de las limitaciones que esta encuentra. También, señala la baja capacidad de ahorro que posee la economía, lo cual impide el crecimiento sostenido. Concluye que la mayoría de los problemas que presenta la producción física se deben al control centralizado del gobierno anterior.

Considero muy categórico al autor concluir con esa expresión, ya que aunque no es menos cierto, que ese factor es importante, existen otros elementos que han contribuido a la caída del aporte de la agricultura y la industria al producto nacional bruto, especialmente el tema de los incentivos.

Sector externo y relaciones económicas con socios: 2006-2012

En una tesitura similar, Mesa-Lago analiza los indicadores del sector externo, exportaciones, importaciones, balanza de bienes y de servicios, de pagos, arguyendo dificultades para obtener un resultado confiables del análisis por vacíos, contradicciones y suspensiones en las estadísticas vitales. El autor argumenta cómo las exportaciones de bienes son insuficientes para financiar las importaciones y provocan déficit, resaltando además el deterioro de los precios del intercambio de bienes. Aspecto que ha provocado el incremento de las importaciones y ha generado afectaciones en la balanza de pagos. En un minucioso análisis de la composición del comercio exterior de bienes, expone los cambios más notables en los últimos años en el comportamiento de las exportaciones e importaciones cubanas.

De igual forma, analiza el comportamiento de la deuda externa, la inversión extranjera la dualidad monetaria, el turismo internacional y la tendencia en la distribución del comercio exterior por socios, en lo particular el caso de China, Canadá, Unión Europea, Estados Unidos, América Latina, Rusia y la dependencia de Venezuela. Señala que el éxito de los sectores claves (petróleo, turismo y níquel) se debe a la inversión extranjera, a pesar de las trabas existentes, la dualidad monetaria crea segmentación y serias distorsiones a la economía y que la economía cubana ha sobrevivido en los últimos años gracias a la inversión, comercio, crédito, subsidios de Venezuela, inversión extranjera en sectores claves (gas, níquel y turismo) y a la inversión de China. También nos aporta varios escenarios para Cuba, de existir un cambio político en Venezuela, atendiendo a que no se han alcanzado sustanciales resultados al procurar alternativas de comercio e inversión con otros países.

Bienestar social: 2006-2012

A pesar de las débiles estadísticas para hacer análisis sobre la canasta familiar y el valor adquisitivo de los salarios, la distribución del ingreso, la pobreza, la calidad de los servicios sociales, Mesa-Lago con su ingeniosidad en el análisis exhaustivo de diversas fuentes y medios oficiales, muestra diversas estimaciones sobre el comportamiento de estos indicadores. Inicialmente muestra los antecedentes del desempleo, su comportamiento en los últimos años y el efecto de las políticas afín, arguyendo que el pleno empleo como un avance social, se logró reduciendo el desempleo visible pero aumentando el oculto. Del análisis de la evolución del salario, el poder adquisitivo del mismo y los precios, concluye que el salario es insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de los cubanos, los cuales hemos logrado

sobrevivir porque la mayoría tiene otras fuentes de ingreso y diversos servicios garantizados.

Analiza varios tipos de desigualdad que existen en el contexto cubano, los cuales han sido acentuados por las reformas, atendiendo a que: el ingreso del sector por cuenta propia es 2,3 veces el salario medio estatal, el sistema tributario es regresivo, la disparidad en las provincias se ha reducido, pero las orientales siguen a la zaga, la desigualdades raciales han aumentado y aunque hoy existen avances en los temas de género, los indicadores laborales muestran una brecha notable respecto a: ocupación, tipo de empleo, desempleo y representación en la dirigencia.

En un segundo momento analiza el costo de los servicios sociales cubanos, así como el comportamiento de la salud, la educación, la sanidad, las prestaciones sociales, la asistencia social, la pobreza y la vivienda. A partir de sus análisis Mesa-Lago muestra que el costo de los servicios sociales es insostenible, pues representan el 53 % del presupuesto del estado y el 34 % del PIB, aunque hubo un ligero declive en el 2010. Muestra los diversos cambios ocurridos en los últimos años en la calidad. racionamiento y deterioro de el envejecimiento poblacional cubano y sus determinantes, el incremento de la pobreza y como mayor problema social el caso de la vivienda. Concluye que a pesar de los logros anteriores de la revolución en indicadores sociales, la baja de estos indicadores no es posible atenuarla en el corto plazo, hasta tanto no se eleve la producción y productividad, que dependen del éxito de las reformas actuales.

Reformas de Raúl Castro, debate, VI Congreso y medidas subsiguientes. Efectos de las reformas y sugerencias para el futuro

En un exquisito poder de síntesis Mesa-Lago explica su visión respecto al traspaso de mando a Raúl Castro y los cambios institucionales y sucesión de cargos en la dirigencia desde que el nuevo presidente asumiera el poder, a partir de lo cual advierte que se ha abierto una vía más predecible para la sucesión de la nueva generación. En otro orden, mediante aproximaciones al modelo económico Chino y Vietnamita, identifica algunos de los rasgos del modelo actual sujeto a reformas estructurales, dentro de los parámetros socialistas. Además mediante la contrastación de los

análisis de diversos académicos cubanos, fundamenta la necesidad de los cambios relacionados con: la propiedad, la agricultura, la dualidad monetaria, el sector externo, el bienestar social, la participación ciudadana y el rol de la juventud.

Mesa-Lago alude a los cambios iniciales del gobierno de Raúl Castro, y los considera positivos y de tres tipos: medidas administrativas (no implican trasformación del sistema), cambios no estructurales (medidas más trascendentes pero que no modifican la médula del sistema) y reformas estructurales (trasformaciones muy complejas que modifican el funcionamiento de la economía). De esta forma. alude los cambios relacionados con reformas administrativas, perfeccionamiento empresarial e inicio de la descentralización y campañas contra la indisciplina laboral y la corrupción, la apertura a la crítica del socialismo y del Partido Comunista de Cuba (PCC), el acceso de los cubanos a los hoteles del turismo, el pago de adeudos, aumento de precios de acopio y venta de insumos agricultores, y bienes a la población. También analiza los cambios promovidos en los salarios, la operación de trasportistas privados, las reformas a la seguridad

social, la entrega de tierras ociosas en usufructo y diversas proyecciones relacionadas con la dualidad monetaria, la eliminación de gratuidades, el racionamiento y los subsidios.

En un sentido, de mayor alcance contrasta los criterios de diversos especialistas relacionados con las reformas asociadas a: el modelo económico, la extensión y flexibilidad en el usufructo, el trabajo privado, los despidos del sector estatal, el microcrédito y las cuentas bancarias privadas, el bienestar social, la compraventa de casas y autos y la política migratoria.

No obstante el carácter positivo de muchas de las reformas ha existido resistencia y críticas a las mismas y los acuerdos del PCC tienen diversas limitantes. Mesa-Lago analiza el efecto previo de muchos de los cambios y reformas, concluyendo que no se ha logrado un claro éxito debido a trabas y desincentivos, el lastre de la planificación centralizada y las deformaciones del modelo económico.

Finalmente lanza dos preguntas: ¿Porqué no fueron detectadas y corregidas las fallas en el diseño de las reformas? y ¿Por qué no se avanza más rápido?

Sobre ello, concluye que existe resistencia de algunos dirigentes, falta de recursos, obstrucción de la burocracia, insuficiente conocimiento técnico de las reformas y temor a debilitar el sistema, por lo cual se impone ganar tiempo. Para Mesa-Lago, el futuro requiere mayor consenso en la dirigencia, avanzar con más firmeza, rapidez y profundidad en las reformas estructurales para incrementar la producción de bienes y provisión de servicios, expandir las exportaciones, sustituir exportaciones, lograr un crecimiento económico sostenido y mejorar el bienestar social.

A modo de resumen

Como fue señalado al inicio, está nueva obra de Mesa-Lago constituye un singular aporte al conocimiento de la economía cubana y su proceso de reformas, con matices contradictorios. En un esfuerzo loable, por no hacer historia, puede decirse que tanto los graves problemas sociales, como las deformaciones estructurales de la economía y la subordinación y dependencia a los intereses foráneos, justificaban modificar las condiciones prevalecientes en Cuba antes de 1959. Realmente, resultaba necesario comenzar un proceso de desarrollo económico que

ofreciera mayor justicia social, y los vínculos entre crecimiento económico y avance social, dan fe del desarrollo efectivo¹ en 54 años de Revolución, a pesar de los constantes ajustes en las estrategias propuestas para lograrlo. Sin embargo, lo loable no es tanto lo logrado, sino cómo se plantea en el presente construir el futuro.

La intervención actual del Gobierno y las instituciones en un programa de reformas económicas es abundante en su contenido de lineamientos, pero las Prácticas de Planeación para impulsar un desarrollo de la economía. transitan bajo una visión sectorial y defienden un plan de acción cuando el óptimo teórico se desconoce. Ello impide examinar con espíritu crítico los supuestos. Lamentablemente, no hay atajos para llegar a un modelo si no se identifican los principios con que opera el sistema económico actual, que no son congruentes con un modelo de crecimiento y desarrollo económico para el tipo de sociedad a que desea llegarse.

Aunque la propia declaración de los problemas centrales en la gestión gubernamental indica el reconocimiento de que la planificación no ha sido objetiva en todos sus niveles y las formas de control utilizadas no han sido consecuentes para garantizar su cumplimiento, las modificaciones propuestas se centran en cambios en los métodos de planificación y administración. En ningún momento se reconocen modificaciones en los principios con los que opera el sistema, que impliquen el paso a nuevos mecanismos económicos.

En lo fundamental, no se clarifica si el objetivo de la actualización del modelo económico se enfoca en torno al viejo dilema de las proporciones entre el plan y el mercado o en el reconocimiento conceptual y práctico del papel activo del mercado en el funcionamiento normal de la economía socialista en Cuba.

La historia de las reformas económicas socialistas² demostró que si bien por una parte las reformas parciales desde el inicio no provocaron cambios sustantivos en el mecanismo económico, el factor político desempeñó un papel fundamental en la aparición de tendencias de contra-reforma³. Además, las reformas sustantivas en los mecanismos económicos por lo general representaron cambios generales en el modelo socialista, lo cual implicaría un cambio hacia otra forma de socialismo. De considerar los experimentos realizados en los antiguos países socialistas, este cambio comenzó bajo el objetivo de otorgar al mercado un papel más activo del que tuvo en el modelo socialista cásico, desatándose contradicciones internas que culminaron en transiciones postcomunistas. El análisis de estas experiencias muestra que tales transiciones ocurrieron por mantener el mecanismo económico del socialismo clásico, articulado alrededor de la Planificación Centralizada.

Por otra parte, la indefinición en la responsabilidad y participación de los agentes económicos en la evaluación de los principios con los que opera el sistema para la actualización del modelo puede quitarle capacidad de operación a la economía. Esto sucedería pues los agentes económicos no esclarecen su posición en el mecanismo de coordinación de la economía. Por tanto, la descentralización tanto de las funciones del estado como del sistema económico trascurre en un ambiente de "concesión de facultades" y no de trasformación participativa. Y nos referimos esencialmente el carácter democrático del proceso, aunque resulta esencial, que la falta de claridad en los objetivos de la "Actualización" limita conectar entre sí a diversos sujetos económicos.

En los ensayos que muestra Mesa-Lago, revela todo lo que falta aún por explorarse desde la investigación empírica, en la esencia misma de las asimetrías surgidas en las crisis económicas, los modelos de interpretación social, política y económica. Sin embargo reconoce en general las reformas administrativas como exitosas y las estructurales sin muchos éxitos, pero apuntando a un logro positivo de sus resultados a futuros si las mismas reformas no se desaceleran, con una carga de cierto subjetivismo, ya que mantiene en su lógica de pensamiento lo ocurrido en los últimos 54 años.

Como expresara el profesor José Luis Rodríguez⁴ "Visto en su conjunto, el libro del doctor Mesa-Lago constituye un importante esfuerzo intelectual por interpretar la realidad cubana apoyado en una copiosa cantidad de información y una amplia bibliografía, y debemos valorarlo positivamente"⁵.

En la contraportada del libro exprese "Mesa-Lago nos presenta otra de las obras a que nos tiene acostumbrado, seria, profunda, consciente y realista, a pesar de... en algunas partes diferir de mis criterios" y eso es sobresaliente en su obra, ya que desde su posición

nos hace interesante su lectura a los economistas que hemos vivido dentro de la isla en los últimos años, y hemos llegado a coincidir desde adentro, lo que él ve desde afuera.

> Dr. Omar Everleny Pérez Villanueva⁶

NOTAS

1. La economía cubana ha alcanzado un desempeño razonable, junto a una destacada mejoría de los indicadores sociales, que ponen a Cuba entre los primeros países del mundo respecto a muchos de estos indicadores. El esfuerzo inversionista en cincuenta años demandó un estimado de 118 000 millones de pesos con una tasa de crecimiento anual de 5,7 %. Estas inversiones se destinaron en un 50 % a obras de infraestructura e inversiones sociales, un 31% fueron a la industria y un 19 % fueron a la agricultura. El PIB creció a un ritmo anual de 3,3 % entre 1959 y el 2009, a pesar del bloqueo de Estados Unidos que ha costado un estimado de 236 221 millones de dólares hasta el 2008 a precios constantes. En términos de habitantes Cuba tiene hoy el menor índice de médico por habitante a nivel mundial, junto a la más alta densidad de maestros por habitante y el valor de la Cooperación Internacional se ha estimado que podía llegar al 2 % del PIB en el 2004. (Rodríguez, José Luis: Notas sobre economía cubana, Ruth Casa Editora, La Habana, 2011).

- Se refiere a los cambios económicos desarrollados por distintos países socialistas en distintos momentos que pretendieron perfeccionar el socialismo (El Nuevo Mecanismos Económico (NME) aplicado en Hungría desde 1968, La reforma económica Vietnamita además de a de Polonia y China).
- Ver Carranza, Julio; Monreal, Pedro, Gutierrez, Luis: Cuba. La restructuración económica: propuestas para el debate. Editorial de ciencias Sociales, la Habana, Cuba, 1995.
- 4. Rodríguez, José Luis, economista cubano de una larga trayectoria académica, ex ministro de Finanzas y Precios en la década de los 90´s y ex ministro de Economía y Planificación de Cuba por más de 10 años. Actualmente trabaja en el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, en La Habana, Cuba.

- Rodríguez, José Luis "Cuba en la era de Raúl Castro: una mirada desde lejos a la economía cubana", Revista Temas (La Habana), no 73, Enero -Marzo 2013, 120-124.
- 6. Agradezco a la Dra. Yailenis Mulet del Centro de Estudios de la Economía Cubana al facilitarme sus notas tomadas en la lectura de este importante libro.

CRIES

Documentos CRIES es una publicación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales que periódicamente presenta artículos de investigadores de la región ligados a los programas y proyectos que desarrolla la Red. Este conjunto de materiales constituyen un aporte invaluable tanto para el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en distintos campos como para la discusión académica de los avances de los estudios sobre problemáticas de la región.

Nº1 Globalización, Regionalismo y Sociedad Civil - Andrés Serbin

Nº2 La prevención internacional de conflictos: Tendencias y riesgos a nivel global y hemisférico - SOCORRO RAMÍREZ

 N° 3 El rol de la OEA. El difícil camino de preveción y resolución de conflictos a nivel regional - Paz Verónica Milet

 $N^{o}4$ Links for Life. Oportunities for more Efective Civil Society Ungagement with the UN Sistem - John W. Foster

N°5 Prevención de Conflictos: Agenda de Acción Regional, y Agenda de Acción Global

Nº6 La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: Seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía - Andrés Serbin

 N° 7 Propuesta para la creación de un grupo de estudio de los costos de la no integración de América Latina - Fernando Sanz Manrique - Andrés Serbin Bartosch Edgar Vieira Posada

 $N^{\circ}8$ A Human Security Concern: The Traffick, Use and Misuse of Small Arms and Light Weapons in the Caribbean - Women's Institute for Alternative Development (WINAD) Republic of Trinidad and Tobago

№9 Alerta y respuesta temprana en América Latina y el Caribe: Consideraciones metodológicas para un programa orientado a la sociedad civil - LUIS FERNANDO AYERBE Y ANDRÉS SERBIN

 $N^{\circ}10$ Perspectivas de América Latina y el Caribe, desde el punto de vista del conflicto armado o violento - José Manuel Ugarte

N°11 La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la Sociedad Civil, y la Prevención de Conflictos | The Organization of American States, the United Nations Organization, Civil Society, and Conflict Prevention - Andrés Serbin

 $N^{\circ}12$ Evolución institucional de la seguridad en el marco del sistema de la integración centroamericana: 1995-2009 - Daniel Matul - Luis Diego Segura

N°14 OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina - Andrés Serbin

Nº15 Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos - Andrés Serbin

N°16 Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: El rol de la sociedad civil RICARDO ARREDONDO - GILBERTO RODRIGUES - ANDRÉS SERBIN

N°17 Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano | Regionalization in New Scenarios: Democratic Deficit and Civil Society Participation in South American Regionalism - Andrés Serbin

Nº18 Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas— UNASUR - SANDRA BORDA



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org

PULSO BIBLIOGRÁFICO



Colombia y Brasil: ¿Socios estratégicos en la construcción de Suramérica?

Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Jost y Daniel Flemes (editores) Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Universidad San Buenaventura, 2012. 553 p.

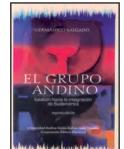


Brasil ha venido desempeñando, en los últimos años, el rol de nuevo jugador global en el escenario internacional y de potencia líder en el ámbito regional. En este contexto, Brasil ha revalorizado la importancia que tiene Suramérica como región para su proyección de potencia mundial. Por tanto, la construcción de Suramérica como un espacio político y de integración económica, se ha convertido en una de las estrategias más importantes de su política exterior. En dicho proceso, Brasil requiere, por un lado, del apoyo de los Estados más importantes de la región o, por el otro, puede enfrentar el contrapeso de los mismos. Por ello, Colombia es uno de los Estados que posee recursos materiales e ideales suficientes para ser un aliado estratégico de Brasil en dicho proyecto o para hacerle contrapeso. Así las cosas, este libro, desde distintas perspectivas de análisis, intenta dar cuenta de dicha problemática abordando el entramado de las relaciones bilaterales y sus posibles tendencias de desarrollo.

El Grupo Andino. Eslabón hacia la integración de Sudamérica

Germánico Salgado

Quito: Universidad Andina Simón Bolivar, Sede Ecuador; Corporación Editora Nacional, 2007. 143 p.



La presente obra reúne tres trabajos de Germánico Salgado que tratan diferentes aspectos de la integración andina en materia económica.

El primer artículo, "El Grupo Andino: entre dos concepciones de la integración económica" constituye una síntesis de la historia del Acuerdo de Cartagena, expuesta mediante el contraste entre las dos concepciones de integración económica que han inspirado al Grupo, hasta llegar al "regionalismo abierto"

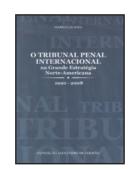
El segundo artículo, "El Grupo Andino de hoy: logros y riesgos" examina el efecto dinamizador de la nueva integración sobre el comercio intragrupo, se detiene en el análisis de la proliferación de convenios de integración multilaterales y bilaterales entre los países de la Región, surgido durante esos años.

Finalmente, se publica con el título "Tentaciones y peligros de la integración latinoamericana" el texto del discurso del autor en la sesión solemne del claustro de la Universidad Andina en su Sede Central de Sucre, Bolivia, con ocasión de su investidura como Profesor Emérito de esta casa de estudios.

En conjunto, los tres artículos ofrecen una idea justa acerca de la evolución del Grupo Andino y permiten apreciar sus fortalezas y limitaciones.

O Tribunal Penal Internacional. Na Grande Estratégia Norte-Americana 1990 -2008

Marrielle Maia Brasilia: FUNAG, 2012. 356 р.



Este livro é resultado da tese de doutorado da Professora

Dra. Marrielle Maia Alves Ferreira, realizada no Instituto de Filosofía e Ciências Humanas da Universidade de Campinas. A obra dedica-se ao estudo da política dos Estados Unidos para o Tribunal Penal Internacional do ponto de vista da estratégia da Política Externa norteamericana. O Tribunal Penal Internacional foi criado em 1998 para julgar indivíduos pelos crimes mais graves contra o direito internacional. Mesmo em funcionamento e com casos em andamento, o Tribunal tem enfrentado dificuldades para alcançar a ratificação universal contando com opositores importantes como os Estados Unidos. Nesse sentido, a presente obra busca contribuir para o esforço de compreender a política externa dos Estados Unidos para o Tribunal Penal Internacional por meio da investigação de como os instrumentos de justiça internacional penal têm sido interpretados pelos grupos políticos norte-americanos em suas concepções sobre grande estratégia e também como esses instrumentos foram tratados nos relatórios de estratégia dos governos Bush (1989-1992), Clinton (1993-2000) e W. Bush (2001-2008).

Foros Camino a Cartagena

Socorro Ramírez (coordinadora y editora) Colombia: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2012. 560 p.

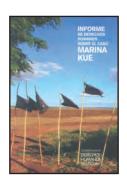
Este libro compendia diversos esfuerzos realizados <u>Camino</u>
<u>a Cartagena</u> para estimular la participación y el debate de
diversos sectores sociales de las Américas en el proceso de preparación
de la VI Cumbre.



Se presentan aquí los foros virtuales y presenciales convocados por la Secretaría de Cumbres de la OEA, algunos de los documentos solicitados o contratados por el gobierno colombiano a organismos internacionales o expertos sobre los temas de la VI Cumbre, así como las iniciativas de diversas redes hemisféricas al respecto. Todos estos estudios y análisis sirvieron como material de base para los foros que desarrolló Colombia en su calidad de país anfitrión, y cuyos resultados se publican en este libro.

Informe de Derechos Humanos sobre el Caso Marina Kue

Asunción: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), 2012. 248 p.



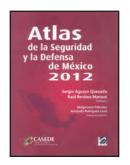
La CODEHUPY presenta esta investigación no oficial sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el caso Marina kue.

A más de cinco meses de los sucesos del 15 de junio de 2012, la ciudadanía interpela insistentemente con la pregunta "¿Qué pasó en Curuguaty?". Es un derecho de la sociedad paraguaya conocer la verdad de lo sucedido. Es una obligación jurídica del Estado paraguayo esclarecer el caso, garantizando a todas las personas un juicio justo, sin perseguir arbitrariamente a personas inocentes.

La CODEHUPY denuncia mediante este informe el conjunto de violaciones a los derechos humanos que se dieron en este caso y demanda al Estado paraguayo una investigación exhaustiva, inmediata e imparcial de los hechos de Marina kue.

Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012

Sergio Aguayo y Raúl Benítez Manaut (editores) México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), 2012. 215 p.



El Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C. (casede) es una asociación independiente que congrega a prestigiados académicos, integrantes de medios de comunicación y expertos gubernamentales. Nuestro objetivo es intercambiar ideas, realizar investigaciones, analizar y discutir temas nodales de una manera integral: seguridad, democracia, defensa, derechos humanos, transparencia, justicia e inteligencia. Nuestro énfasis está en México pero estamos atentos a los debates que se producen en América Latina, Estados Unidos y otras partes del mundo. En la agenda temática de casede se incluyen diversos fenómenos que inciden sobre la seguridad: crimen organizado, inseguridad pública, seguridad de los migrantes e incapacidad del Estado para garantizar los derechos humanos. También ha realizado investigaciones sobre los seis años de vigencia que tiene la Iniciativa Mérida, un programa de asistencia y cooperación del gobierno de Estados Unidos. El casede publicó el <u>Atlas de la seguridad y la defensa de</u> México 2009, obra que fue muy bien recibida por la opinión pública especializada. El Atlas fue pionero en la divulgación en un solo volumen de análisis y estadísticas para que el lector tenga elementos para conocer la problemática de seguridad que envuelve a México.

En esta publicación se entrega al público la segunda edición del Atlas, compilando la información sobre los seis años de gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012). También se incluyen análisis sobre aspectos relacionados con la problemática de la seguridad mexicana. Esta edición incluye 14 capítulos analíticos y una serie de estadísticas integradas en siete apartados temáticos: presupuesto; defensa; justicia e inseguridad; combate a la delincuencia organizada; derechos humanos; transparencia; y asistencia de Estados Unidos a México.

Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe

Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2013. 80 p.

El <u>Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe</u> es un documento anual de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La elaboración de



esta edición 2012 estuvo encabezada por Juan Alberto Fuentes, Director de la División, mientras la coordinación general estuvo a cargo de Jürgen Weller.

Para la realización de este documento, la División de Desarrollo Económico contó con la colaboración de la División de Estadísticas, de las sedes subregionales de la CEPAL en México y Puerto España y de las oficinas nacionales de la Comisión en Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, Montevideo y Washington, D.C

Fundación Propaz. Pensamiento y Acción

Guatemala: Fundación Propaz, 2012. 55p.

Mediante este cuaderno, Fundación Propaz inicia una serie de reflexiones sobre su pensamiento y acción, con la intención de compartirla con instituciones y colegas constructores de paz, así como con otras entidades y per-



sonas que, desde sus diferentes opciones y especificidades, participan e inciden en procesos concretos de construir paces locales, sectoriales e intersectoriales.

Desde nuestros inicios en 1996 como Programa OEA-PROPAZ y principalmente desde que nacimos como Fundación, en 2003, nuestro quehacer institucional se ha caracterizado por la práctica, la reflexión sobre la misma, el diálogo con la teoría y de nuevo la práctica. Todo esto, desde una perspectiva crítico-constructiva. De este proceso queremos dar cuenta en esta publicación, así como en otras subsiguientes.

Caribbean Human Development Report 2012. Human Development and the Shift to Better Citizen Security

Robert Zimmermann, Carol Lawes, y Nanette Svenson Panama: United Nations Development Programme, 2012. 16 p.



Violent crime is a major challenge to human development in the Caribbean. Produced after a thorough consultation and based on a telltale survey of 12,000 citizens from seven countries, this Report reviews the current state of crime in the English-and Dutch-speaking Caribbean, as well as the policies and programmes developed at both national and regional levels to address crime. The report offers a set of recommendations to reduce and prevent violent crime while advancing human development. It advocates for a balanced mix of policies that includes social programmes to induce youth away from crime, preventive measures to abort the cycle of violence and stop gender violence, and a .shift from a state security approach to one focusing on citizen security and participation. Achieving this will require reforms to make law enforcement fair, accountable and more respectful of human rights. A key message of the report is that everyone can be an agent or citizen security: government, police, social institutions and citizens —everyone has a part to play.

Anuario 2013-2014. El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales

Manuela Mesa (Coord.) Madrid: Fundación Cultura de Paz, 2013. 206 р.



La democracia es en la actualidad objeto de un intenso debate, al que quiere contribuir esta edición 2013-2014

del <u>Anuario CEIPAZ</u>, aportando distintos enfoques y perspectivas geográficas y temáticas. Se trata de un debate relevante porque, como

se señala en alguna de las contribuciones a este Anuario, la crisis financiera internacional no solo cuestiona el actual modelo de crecimiento económico y se presenta como "crisis sistémica" en cuanto a la gobernanza global. Es también una crisis política, que parece poner en cuestión los sistemas democráticos, sus lógicas de representación y rendición de cuentas, sus mecanismos de legitimación, e incluso el marco territorial del Estado-nación sobre el que se constituye el propio demos como comunidad política, y define el alcance de la acción de gobierno.

América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global

Fernández de Soto, Guillermo; Perez Herrero, Pedro (Coords.).

Instituto de Estudios Latinoamericanos. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2013, 366 р. América Latina:
sociedad, economis y seguridad
en un muno proximos de Sota
(ruin, Franç Harsons (ruana,)

Este libro recoge parte de los trabajos generados en 2013 en el marco del convenio de colaboración académica

suscrito entre la Universidad de Alcalá y CAF - banco de desarrollo de América Latina. Dicho convenio estableció la necesidad de crear un espacio de reflexión compartido entre América Latina y la Unión Europea para analizar la situación actual y el estado de sus relaciones, centrándose en algunos temas prioritarios, como el funcionamiento de las instituciones democráticas, la fiscalidad, la cohesión social, la seguridad ciudadana, la competitividad, la integración regional, el género y la participación ciudadana. Un mundo plural internacionalizado exige nuevas claves. Es preciso imaginar formas distintas que ayuden a interconectar las necesidades locales con los requerimientos nacionales en un contexto internacional cambiante. Economía, sociedad, cultura y política tienen que combinarse para generar espacios que permitan el desarrollo de sociedades con rostro humano. Un equipo de expertos de reconocido prestigio internacional, procedentes de universidades y centros de investigación de la Unión Europea, América Latina y Estados Unidos, analiza con rigor en estas páginas las fortalezas y debilidades de América Latina, formulando algunas propuestas de acción a corto, medio y largo plazo.

REVISTA DE REVISTAS



Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global

<u>Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global</u> Nº 122, Año 2013

Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial)



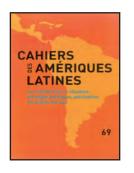
En este número la revista publica los trabajos de los siguientes autores: Mara Miele, Jaime Pastor, Roberto Gargarella, María Eugenia Rodríguez Palop, Laura Mora Cabello de Alba, Albert Noguera Fernández, Iñigo Errejón, Pablo Regalsky, Bichara Khader, Fernando Prieto, y José Antonio Errejóz, entre otros.

Cahiers des Amériques Latines

<u>Cahiers des Amériques Latines</u> N° 69, 2012/1 Institut des Hautes Etudes de l'Amerique Latine

"Histoires du nouveau cinéma argentin. De Historias brèves 11995) à Historias extraordinarias (2008)"; "Le clientélisme en situation: échanges politiques, politisa-

tion"; "Relations clientélaires ou politisation :pour dépasser certaines limites de l'étude du clientélisme; "De l'association de quartier au réseau de soutien partisan. Éléments pour une analyse localisée des relations clientélaires au Costa Rica"; "La démocratie participative entre subordination et autonomisation politique. Les Conseils communaux à Maracaibo (Venezuela)"; "De las rutas a las urnas. Intercambios y



lealtades en el movimiento campesino paraguayo"; "L'usage du quartier dans les politiques de « participation citoyenne ». Vers un « ancrage mobile » aux marges de Rosario et de Montevideo?"; "Implantation locale et relations clientélaires. Le cas du Parti des travailleurs à Brasilia", Images et imaginaires du clientélisme. Un regard croisé entre Argentine et Mexique".

Revista Envío

Revista Envío Nº 378, Año 32, Septiembre 2013 Universidad Centroamericana (UCA)



En esta oportunidad, la revista presenta sus artículos agrupados de la siguiente manera. Nicaragua: "Dos iniciativas políticas y un Canal en tiempos de crisis moral"; y "La tierra se está concentrando en pocas manos, la gran hacienda está de regreso". El Salvador: "¿Ha sido un fracaso económico el gobierno del FMLN?. Honduras: "Un río, un roble, un pueblo, una resistencia ejemplar". Internacional: "De cómo la autoayuda se ha integrado a nuestro sentido común".

Estudios Internacionales

<u>Estudios Internacionales</u> Año XLIV, Mayo – Agosto 2012, Nº 172 Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile



<u>Estudios Internacionales</u>, revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, se publica tres veces al año, en los meses de abril, agosto y diciembre. La revista es un órgano de publicación académica multidisciplinaria en el ámbito de las relaciones internacionales, principalmente desde las perspectivas política, jurídica, económica e histórica. Su contenido abarca la problemática de diversas regiones del mundo, atribuyendo especial importancia a los temas relacionados con América Latina y combina aportes de autores consagrados con artículos de jóvenes que iniciar su carrera académica.

Línea Sur 3

<u>Línea Sur 3</u> Sep – Dic 2012 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador

La publicación, en sus diferentes secciones, presenta los siguientes artículos: "El fin de la Doctrina Monroe y los desafíos para América Latina", por Carlos Chacho Álvarez; "Multilateralismo en crisis, cooperación Sur-Sur y política externa brasileña", por Carlos R.S. Milani; "Reinventando la ONU para salvar a la madre tierra y a la humanidad", por Miguel d'Escoto Brockmann y Sofía Clark; "Una nueva agenda para Sudamérica: la Unasur y la resolución de conflictos internacionales", por Daniel Kersffeld; "Agenda estratégica e integración prospectiva estratégica: herramienta clave para construir el futuro de nuestra América", por Juan Proaño-Salgado"; "La cooperación internacional en tiempos de 'revolución ciudadana", por Gabriela Rosero Moncayo; entre otros.

Íconos

<u>Íconos</u> Nº 44, Sep 2012. Revista de Ciencias Sociales, Flacso Ecuador

En este número, la revista presenta los siguientes trabajos: "Movimientos sociales, Estado y democracia en Bolivia

y Ecuador en el tránsito del neoliberalismo al postneoliberalismo", presentación del Dossier por Santiago Ortiz Crespo y Fernando Mayorga; "¿Ha cambiado la protesta? La coyuntura actual de movilizaciones en Bolivia y Ecuador", por Salvador Martí i Puig y Cristina Bastidas"; "Comparando movimientos indígenas: Bolivia y Ecuador (1990-2008)", Edwin Cruz Rodríguez; "Configuración y demandas de los movimientos sociales hacía la Asamblea Constituyente en Bolivia y Ecuador", por Blanca S. Fernández y Florencia Puente; "Estado y movimientos sociales: historia de una dialéctica impostergable", por Julio Peña y Lillo; «19 años de lucha por la ley, 11 en el parlamento»: las reivindicaciones de las trabajadoras asalariadas del hogar en Bolivia durante la etapa neoliberal", por Marta Cabezas Fernández; y "Elementos simples, propuestas etéreas y colores", por Santiago Mejía R.

ICONOS 44

luente @ Europ

Puente@Europa

<u>Puente@Europa</u>
Año X, Nº 1, junio 2012
Universidad de Bologna, Representación
en Buenos Aires

Algunos de los artículos que publica en este número la revista, son: "Modernidad, modernización e integración continental", por Góran Therborn; "La metamorfosis del estado nación", por Jody Jensen; "La opción de Italia por Europa y los desafíos de la modernidad", por Francesca Fauri; "España en Europa: modernización, democracia y estado de bienestar (1971-2011)", por Sigfrido Ramírez Pérez; "La Unión Europea y la cuarta ampliación, o de la relevancia

de la dimensión internacional en la promoción de la democracia", por Liborio Mattina; y "De la modernización comunista a la modernización liberal: el caso de Hungría", por László Nyusztay.

Política Externa

<u>Política Externa</u> Vol. 21 Nº 3 - Jan, Fev, Mar 2013 Instituto de Estudos Económicos e Internacionais



<u>Política Externa</u> é urna revista destinada a tratar das principais questões de Relações Internacionais e Economia

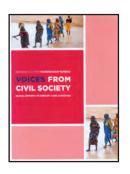
Política Internacional de urna perspectiva brasileira. Os principais problemas que hoje ocupam a cena mundial - a difícil e controvertida constituição de uma Nova Ordem Mundial, o renascimento dos nacionalismos e dos conflitos inter-regionais, a integração em blocos econômicos, as consequências do fim da Guerra Fria para o redirecionamento dos interesses estratégicos das grandes potências, o futuro da América do Sul e, particularmente, do Brasil - são abordados de forma acessível, mas sem perder a seriedade e o rigor dos trabalhos acadêmicos.

Voices from Civil Society 2012

<u>Voices from Civil Society 2012</u> International Coalition for The Responsability To Protect

In January 2012, at a prominent conference on the Responsibility to Protect (RtoR R2P) organized by the Stanley Foundation, Carnegie Corporation and the MacArthur

Foundation, United Nations Secretary-General Ban Ki-moon declared 2012 as the Year of Prevention. He reminded that "the key to preventing genocide, war crimes, ethnic cleansing and other crimes against humanity lies within each society. These crimes occur far less often



in places where civil society is robust, where tolerance is practiced, and where diversity is celebrated." Echoing the Secretary-General's remarks, the International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP) has published the second edition of Voices with the theme "Global Efforts to Prevent Mass Atrocities".

Foreing Policy. Edición mexicana

<u>Foreing Policy. Edición mexicana</u> Abril – Mayo 2013, Vol 2, Nº 8

La reelección de Barack Obama en Estados Unidos marcará sin duda el destino de la política global y de la relación con sus vecinos en los próximos cuatro años. Por consiguiente,



el Informe Especial de <u>Foreign Policy</u>. <u>Edición mexicana</u> se ha dedicado en esta ocasión a reflexionar sobre 10 problemas actuales que podrían ser resueltos por la renovada administración Obama. 10 expertos dan su opinión, desde cómo suprimir las minas terrestres y las municiones en racimo hasta la manera de salvar a Grecia y el futuro de la Unión Europea, que algunos han considerado ya como un asunto de seguridad nacional para Estados Unidos.

George Papandreou apunta la importancia de que Estados Unidos dé señales contundentes de apoyo a la Unión Europea, tales como una visita del presidente Obama a Grecia y Europa, así como la promoción de misiones empresariales para negocios con la región. Otras propuestas resaltan la necesidad de hacer de la defensa de los derechos humanos y de la protección del medio ambiente, verdaderas propuestas de política exterior más que sólo principios programáticos.

Conflict Trends

Conflict Trends

Issue 2, 2013

African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD)



The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD) is a civil society institution working throughout Africa to bring creative African solutions to the challenges posed by conflict on the continent. ACCORD specialises in conflict analysis, prevention, resolution and management and intervenes in conflicts through mediation, negotiation, facilitation and training. Since 1992, ACCORD has trained over 15 000 people in conflict resolution and management skills.

For over 10 years, ACCORD has published two key publications. <u>Conflict Trends</u> ICT) and the African Journal on Conflict Resolution IAJCR). Conflict Trends is a quarterly publication that explores trends in current and emerging conflicts and their resolution in Africa. ACCORD welcomes submissions to the magazine from writers in Africa and beyond. Prospective authors are encouraged to submit well-balanced contributions that address the contemporary challenges faced by African states and societies to bring about sustainable peace.

Cuadernos Estadísticos

<u>Cuadernos Estadísticos</u> Nº 40

Cepal, Naciones Unidas

En este <u>Cuaderno Estadístico</u> se presenta la serie del índice de precios al consumidor (IPC) para el total y cada una de las agrupaciones que comprenden el cálculo del índi-

ce, manteniendo la estructura utilizada en cada uno de los países de América Latina y el Caribe que disponen de esa información. En esta oportunidad se publican series mensuales para un período de 17 años.



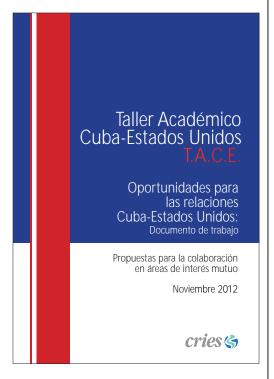
PENSAMIENTO PROPIO 38

Taller Académico Cuba-Estados Unidos T.A.C.E

Taller Académico Cuba-Estados Unidos T.A.C.E. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2013. 20 págs.

Desde 2009 y a lo largo de cuatro años, un grupo de académicos y ex diplomáticos de ambos países, bajo la coordinación de la Universidad de La Habana, American University y CRIES, y con la facilitación de esta última, han desarrollado un esfuerzo sostenido para elaborar una serie de recomendaciones orientadas a mejorar las relaciones entre estos países.

Este esfuerzo constituye una iniciativa de diplomacia ciudadana que aspira a contribuir al mejoramiento de las relaciones entre los gobiernos de los dos países en el marco de una covuntura propicia generada por los cambios políticos por los que atraviesan Cuba y los Estados Unidos y por las transformaciones recientes que se han dado en el hemisferio. En este contexto confiamos que estas recomendaciones no



sólo sirvan para mejorar las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos sino también que contribuyan a generar cambios en la dinámica hemisférica y en la relación entre los Estados Unidos y América Latina.

A lo largo de más de medio siglo, rara vez el "diálogo entre Cuba y Estados Unidos" ha estado asociado con la palabra "éxito". Esta vez, sin embargo, creemos que esta asociación se legitima por el esfuerzo sostenido del diálogo logrado en estos años y por la consistencia de las recomendaciones que se presentan a continuación que, esperamos, serán recogidas y utilizadas por los decisores políticos de ambos países y, eventualmente, de la región.

Disponible en www.cries.org

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina Teléfono: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org - www.cries.org

COLABORADORES



Débora Alves Maciel é professora da Universidade Federal de São Paulo/UNIFESP. Foi pesquisadora sênior do CEBRAP no período de 2003-2008. "Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da Campanha da Lei Maria da Penha", en Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.26, n.77, 2011); com A. Alonso e V. Costa, "Environmental activism in Brazil: therising of a social movement" (In: Thompson, L.; Tapscott, C. Citizenship and social movements: perspectivesfromthe global South. London/New York: ZedBooks, 2010, pp.132-59).

e-mail: deboraalves.maciel@gmail.com

Alejandro Anaya Muñoz es profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales y Director de la Sede Región Centro del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 1). Es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana, maestro en Teoría y Práctica de los Derechos Humanos y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Essex, Inglaterra. Ha sido Mexico Public Policy Scholar en el Woodrow Wilson Center for International Scholars, en Washington DC. Es autor de dos libros y numerosos capítulos y artículos, los cuales han sido publicados en revistas académicas. Es el investigador principal de la base de datos www.recomendacionesdh.mx e-mail: alejandro.anaya@cide.edu

Sandra Borda Guzmán es Profesora Asociada del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes y Co-directora del Centro de Estudios Estadounidenses-CEE. Es Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Minnesota, Máster en Ciencia Política de la Universidad de Wisconsin, Máster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Chicago y Politóloga de la Universidad de Los Andes. Su publicación más reciente es el libro La internacionalización del conflicto armado colombiano durante las administraciones Pastrana

y Uribe publicado por Ediciones Uniandes. Ha sido investigadora invitada en el ITAM de México, la Universidad de Toronto en Canadá y en la Universidad de Groningen en Holanda. e-mail: sandrabordag@gmail.com

Santiago A. Cantón es el director de Partners for Human Rights, el programa de derechos humanos del Centro Robert F. Kennedy para la Justicia y los Derechos Humanos y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Georgetown en Washington D.C. De 2001 a 2012 fue secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Asesoró al expresidente James Carter en programas de desarrollo democrático en República Dominicana y Nicaragua. Recibió el Gran Premio Chapultepec por su contribución a la promoción, desarrollo, fortalecimiento y defensa de los principios de libertad de expresión en las Américas. Es abogado recibido en la Universidad de Buenos Aires y tiene un LLM del Washington College of Law. e-mail: canton@rfkcenter.org

Par Engstrom (BA UCL, MSc London, DPhil Oxford) is Lecturer in Human Rights at the Institute of the Americas, University College London. His current research interests and publications focus on regional human rights institutions with a particular reference to the Inter-American human rights system, transitional justice, and the international relations of the Americas. Prior to entering academia Dr. Engstrom worked at the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) in Geneva on issues relating to the freedom of religion or belief, and the human rights of migrants, respectively. http://parengstrom.wordpress.com / @pogeng e-mail: p.engstrom@ucl.ac.uk

Andrei Koerner doutor em Ciência Política pela USP (1998), é profesor doutor da Unicamp, pesquisador do INCT-INEU e asociado ao Cedec. Atua principalmente nos seguintes temas: pensamento jurídico, poder judiciário, direitos fundamentais, acesso à Justiça e direitos humanos. Trabalhos mais recentes: com M. da S. Campos, "Segurança e 'guerra ao terror': umbalanço da literatura contemporânea sobre a América Latina após 11 de Setembro". Revista Mediações, UEL, v.16, pp.51-70, 2011; com C. da S. Lopes, "As tensões entre segurança doméstica e direitoscivis nos EUA pós 11 de Setembro", Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB, n° 70, 2° semestre de 2010, pp. 97-120.

e-mail: andreik@uol.com.br

Marrielle Maia es doctora en Política Internacional por la Universidad de Campinas y magister en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia. Es profesora del Curso de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Uberlândia e investigadora del INCT-INEU. Fue coordinadora de la Autoridad Central Federal de Brasil para Adopción Internacional de Niños y para Secuestro de Niños (2000-2003) y Asistente del Departamento de Testigos y Consejo Nacional de Derechos Humanos (1997–2000).

e-mail: marriellemaf@gmail.com

Alejandra Nuño es licenciada en Derecho por el ITESO y maestra en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Essex. Ha sido abogada y directora para el Programa de Mesoamérica del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), en donde representó a víctimas de violaciones de derechos humanos ante la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Fue Cuarta Visitadora General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y actualmente es Directora Ejecutiva de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH). Cuenta con diversas publicaciones sobre derechos humanos y el Sistema Interamericano.

Omar Everleny Pérez Villanueva. Doctor en Ciencias Económicas (Universidad de La Habana, 1998). Máster en Economía y Política Internacional (CIDE, AC México, Distrito Federal, 1990). Licenciado en Economía (Universidad de La Habana, 1984). Profesor Titular. Ex-director del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana. Ha realizado más de 70 trabajos de investigación en distintas áreas de la economía cubana e internacional.

e-mail: everleny@ceec.uh.cu

e-mail: alenuno@yahoo.com

Rossana Rocha Reis é professora do Departamento de Ciência Política e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP), no Brasil. Pesquisa temas envolvendo direitos humanos, migrações internacionais e compliance. É autora de Políticas de migração nos Estados Unidos e na França (ed. Hucitec) e organizadora do livro Política de direitos humanos (ed. Hucitec).

e-mail: rossanarr@uol.com.br

Natalia Saltalamacchia Ziccardi es profesora e investigadora del Departamento Académico de Estudios Internacionales del ITAM. Es doctora por la Universidad Complutense de Madrid, obtuvo la maestría en Relaciones Internacionales por Johns Hopkins University (SAIS) y es licenciada en Relaciones Internacionales por el ITAM. Sus intereses de investigación se enfocan en las relaciones internacionales de América Latina y en los derechos humanos en el sistema internacional. Su libro más reciente es Los derechos humanos en la política exterior. Seis casos latinoamericanos, coordinado con la Dra. Ana Covarrubias.

e-mail: nsaltala@itam.mx

Nelson Camilo Sánchez es profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia y coordinador de investigaciones sobre Justicia Transicional del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Es abogado de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Derecho Internacional de la Universidad de Harvard. Ha sido becario Rómulo Gallegos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Washington DC) e investigador de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ).

e-mail: csanchez@dejusticia.org

Andrés Serbin es Lic. en Antropología, Mg. Sc. en Psicología Social y Doctor en Ciencias Políticas. En la actualidad se desempeña como Presidente la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Chair de la Coalición Internacional por la Responsabilidad de Proteger (ICRtoP), y Chair del Grupo sobre Diálogo y Mediación del GPPAC. Es Presidente Emérito y fundador del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP); Investigador Emérito del CONICYT de Venezuela; Profesor Titular ® de la Universidad Central de Venezuela, y consejero del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).

e-mail: aserbin@cries.org

Andrei Serbin Pont. Licenciado en Humanidades con orientación en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de San Martin (Programa CLUC), egresado del Curso Superior de Defensa Nacional de la Escuela de Defensa Nacional, completando estudios de maestria en Relaciones Internacionales con especialización en Paz, Defensa y Seguridad Internacional en el programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP y PUC-SP) en Sao Paulo, Brasil. Actualmente se desempeña como Coordinador de Investigaciones de CRIES y como Regional Liaison

Officer para América Latina y el Caribe del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC). e-mail: andrei@cries.org

Sandra Serrano es profesora investigadora de la FLACSO México, donde también coordina la Maestría en Derechos Humanos y Democracia. Es especialista en derecho internacional de los derechos humanos. Ha participado y coordinado diversos estudios sobre el acceso a la justicia, el debido proceso y los derechos de las mujeres. También ha sido consultora sobre esos temas para organismos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Organización de los Estados Americanos. Tiene una maestría en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Essex y es licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Su último trabajo de investigación es Los principios de Derechos Humanos: universalidad, indivisibilidad e interdependencia, publicado Editorial Porrúa.

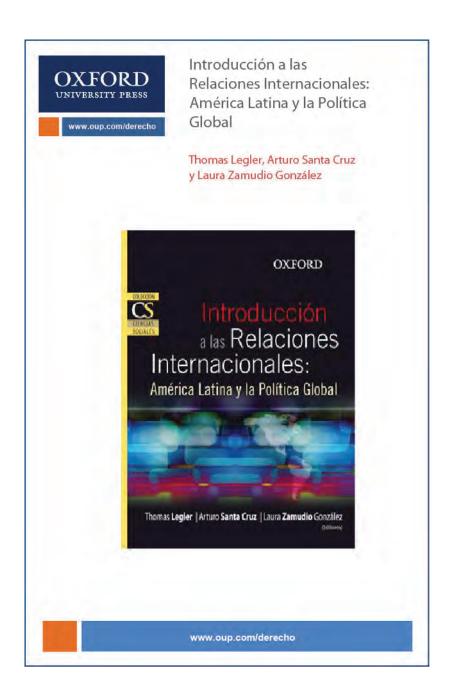
e-mail: sandra.serrano@flacso.edu.mx

Celia Szusterman is Director of the Latin America Programme at the Institute for Statecraft, London; former Professor of International Politics at the University of Westminster and former Director of the Centre for Argentinean Studies at Oxford University.

e-mail: celiaszusterman@hotmail.com

Luis Daniel Vázquez es doctor en Ciencias Sociales, maestro en Sociología Política y licenciado en Derecho y en Ciencia Política. Actualmente, es profesor de la FLACSO-México. Se especializa en la relación entre derechos humanos, democracia y mercado. Ha coordinado los libros Procesos políticos de América Latina. Una lectura crítica del Neoliberalismo (2013); Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria (2010); ¿Autoritarismo o democracia? Hugo Chávez y Evo Morales (2009); entre otros. En 2009 publicó Democracia y mercado: viejas disputas, ¿nuevas soluciones? Análisis y lecciones del caso argentino (1989-2008). Y su más reciente título (2013) es Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos.

e-mail: lvazquez@flacso.edu.mx



NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN PENSAMIENTO PROPIO

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE PENSAMIENTO PROPIO PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico o en disquete en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro en cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir

- los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically or in diskette, in single-paced Word format
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research

- and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a halfpage summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM PENSAMENTO PRÓPRIO

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA PENSAMENTO PRÓPRIO PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico ou em disquete como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- Os originais que o Comitê Editorial consi-derar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incor-

- porados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.



PENSAMIENTO PROPIO

Publicación trilingüe de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe

Pensamiento Propio es una publicación semestral de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina Tel.: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org SUSCRIPCIÓN ANUAL (DOS NÚMEROS)

Centroamérica, México y el Caribe US\$ 30 EE.UU., Canadá y América del Sur US\$ 31 Europa, Asia y Australia US\$ 36

CRIES / PENSAMIENTO PROPIO
Renovación Nueva A partir de
Use máquina o letra imprenta
Adjunto cheque Nº
Del banco
Por la cantidad de Fecha
Nombre
Dirección
Ciudad Estado
Código Postal País
Correo electrónico

COMPLETE EL SIGUIENTE CUPON Y ENVIELO A

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), fundada en 1982, es una red de centros de investigación, organizaciones nogubernamentales, asociaciones profesionales y fundaciones, que promueven la investigación económica y social en América Latina y el Gran Caribe.

El propósito de CRIES apunta a la profundización de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la formulación e implementación de políticas públicas, así como en la promoción de una agenda para la integración comercial, social, política y cultural de América Latina y el Gran Caribe.

En la actualidad CRIES cuenta con más de 70 instituciones nacionales y regionales que participan en diversos programas de investigación e incidencia a nivel subregional y regional, orientados a fomentar la creación de un modelo regional de desarrollo social equitativo, participativo y sostenible de cara al nuevo milenio.

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) established in 1982, is a research center, non-profit organization, professional association and foundation network to promote economic and social research in Latin America and Great Caribbean.

CRIES purpose is headed towards the deepening of civil society participation in regional integration processes, and the formulation and implementation of public policies, as well as the agenda promotion for integrating Latin America and Great Caribbean's commercial, social, political and cultural integration.

CRIES at present has more than 70 national and regional institutions that take part of various research and incidence programs at sub-regional and regional levels, oriented towards fomenting the creation of a fair, participative and sustainable social development regional model facing the new millennium.

A Coordenadoria Regional de Pesquisas Econômicas e Sociais (CRIES), fundada em 1982, é uma rede de centros de pesquisa, organizações não-governamentais, associações profissionais e fundações que promove a pesquisa nas áreas econômica e social na América Latina e Grande Caribe.

O propósito da CRIES aponta para o aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos de integração regional, na formulação e implementação de políticas públicas e na promoção de uma agenda para a integração comercial, social, política e cultural da América Latina e Grande Caribe.

Atualmente, a CRIES conta com a participação de mais de 70 instituições nacionais e regionais em diversos programas de pesquisa e de incidência nos níveis sub-regional e regional, cujo objetivo é fomentar a criação de um modelo regional de desenvolvimento social equitativo, participativo e sustentado para encarar os desafios do novo milênio.

