

Foro de Bogotá

Discurso del Presidente de la CIDH, Comisionado José de Jesús Orozco Henríquez

Agradezco cumplidamente a la Pontificia Universidad Javeriana la valiosa oportunidad que me brinda para participar en este Foro de Bogotá, junto a distinguidas autoridades estatales y prestigiados representantes de la sociedad civil del ilustre Estado de Colombia, con el propósito de compartir algunos aspectos de la visión que tiene la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su futuro y, en ese contexto, el del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos.

Constituye un alto honor que la instalación de este foro haya estado a cargo del digno Presidente de la República de Colombia, Doctor Santos Calderón, previa convocatoria del Rector de la Pontificia Universidad Javeriana y el Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. La presente es la primera de, al menos, cinco citas a realizarse conjuntamente con distintos actores del Sistema entre agosto y septiembre de 2012 en diversos países de nuestra América para profundizar sobre los aspectos técnicos de la agenda de fortalecimiento de la Comisión y sus principales ejes temáticos, en un proceso de consulta abierta, responsable y diligente para recabar las aportaciones de expertos, expertas, representantes de los Estados y organizaciones de la sociedad civil.

Estos Foros y la correspondiente consulta, así como las audiencias públicas que serán convocadas por la Comisión para fines de octubre, constituyen un importante esfuerzo para lograr un proceso de diálogo participativo y plural. Es propicio, muy propicio, que el primero de ellos sea realizado en esta hermosa ciudad del páramo, en donde se aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en abril de 1948, siendo la primera de su género, cuya luz sigue irradiando a nuestra región.

El propósito que nos congrega es reflexionar sobre el perfeccionamiento del Sistema y los procedimientos de la propia Comisión Interamericana, como ha sido recurrente desde su creación hace más de cincuenta años, teniendo presente el dictado de la Declaración: “las instituciones jurídicas y políticas [...] tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales de la persona humana”. Para la Comisión, la única constante –aparte del cambio- ha sido la consecución de este objetivo, su única razón de ser. Hoy, como siempre, la protección efectiva de la dignidad y los derechos esenciales de la persona humana debe ser el norte de nuestras discusiones. Así, honraremos al gran hombre que da su nombre a este Auditorio y que, en su famoso discurso de 18 de octubre de 1981, parafraseó la Declaración cuando anunció su determinación de “[d]evolver al ser humano su valor como eje de la sociedad” y su comprensión de que sólo en el contexto de esta labor tenía sentido la modernización y transformación del Estado. Señor Rector: gracias por brindarnos para nuestros trabajos el marco del Auditorio Luis Carlos Galán Sarmiento, cuya vida fue testimonio de la dignidad que da a una persona dedicarse a crear institucionalidad democrática.

Desde la creación de la Comisión Interamericana en 1959 y la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1978, sucesivas reformas reglamentarias han buscado perfeccionar los procedimientos que rigen el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el consecuente fortalecimiento del Sistema Interamericano.

En junio de 2011, el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos creó 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. En diciembre de 2011, el Grupo de Trabajo adoptó su Informe, formulando 53 recomendaciones a la Comisión Interamericana, así como otras a los Estados y al Secretario General de la OEA. El 25 de enero de 2012 dicho Informe fue aprobado por el Consejo Permanente. Adicionalmente, un gran número de organizaciones de la sociedad civil han manifestado su opinión sobre las citadas recomendaciones; por ejemplo, el 27 de enero de 2012, más de 90 organizaciones de derechos humanos suscribieron un comunicado expresando su opinión sobre las recomendaciones y la necesidad de abrir un espacio de diálogo para su discusión. El 28 de marzo de 2012, la Coalición Internacional de Organizaciones por los Derechos Humanos en las Américas, en representación de más de 700 organizaciones de la sociedad civil, también expresó su opinión sobre algunas de las recomendaciones aprobadas en una audiencia pública ante la CIDH.

La Comisión ha reconocido las oportunidades y los retos que existen en este contexto, y está considerando todas las observaciones de los actores del Sistema. Las experiencias acumuladas, mejores prácticas y lecciones aprendidas desde su última reforma reglamentaria, le han llevado a elaborar una agenda de reforma de su Reglamento, sus políticas y sus prácticas. El universo de recomendaciones y observaciones de Estados y sociedad civil se estima puede englobarse en cuatro ejes relacionados con el curso de peticiones y casos, incluídas las soluciones amistosas; las solicitudes de medidas cautelares; el monitoreo de la situación de los derechos humanos en los Estados Miembros de la OEA, y las actividades de promoción y otros temas conexos. En particular, su metodología va a reposar en estos Foros y en una amplia consulta respecto de los referidos cuatro documentos temáticos, los cuales están siendo publicados en estos días, con el objeto de recabar observaciones, puntos de vista e información que enriquecerán la agenda de reforma. Toda vez que el universo de recomendaciones y observaciones planteadas por los actores del Sistema involucran asuntos regulados en su Reglamento o guiados por sus prácticas, la agenda de reformas impulsada por la Comisión se concentrará en el perfeccionamiento de sus normas reglamentarias, políticas y prácticas.

El principio que guiará estos ejercicios será la amplia participación de todos los actores interesados en el proceso de revisión. Agradecemos, en este contexto, la importantísima presencia de los honorables representantes del Estado colombiano, así como de los honorables jueces de la Corte Interamericana y reconocidos expertos en las materias que debemos

abordar. Adicionalmente, como se sabe, la Comisión sostendrá mañana una segunda parte del Foro de Bogotá, dedicada a escuchar voces diversas de la sociedad civil.

En su agenda de revisión, la Comisión va a considerar inquietudes expresadas por usuarias y usuarios del Sistema respecto del mecanismo de petición individual. Va a examinar asuntos relacionados con los plazos que rigen algunas etapas procesales; va a ponderar importantes reformas para dar publicidad a criterios e instrumentos de que dispone para hacer más eficientes sus procedimientos y cumplir su misión institucional, y va a recabar información sobre los mecanismos que facilitan el cumplimiento de sus recomendaciones.

A este efecto, permítanme compartir con ustedes un reto esencial en nuestro proceso de reforma, que es asegurar un delicado equilibrio: la Comisión reconoce su deber de aplicar de manera rigurosa los procedimientos existentes para asegurar no sólo la certeza jurídica sino la igualdad de armas y el debido proceso; al mismo tiempo, la situación de muchas de las víctimas que acuden al sistema nos obliga a mantener una razonable flexibilidad. Estoy seguro de que Fernando Carrillo, uno de los creadores de la acción de tutela en Colombia, entiende perfectamente la importancia de tener mecanismos que mientras satisfacen valores y principios esenciales de cualquier régimen jurídico legítimo, sean, al mismo tiempo, idóneos para prevenir la violación (si ello fuera posible) o reparar el daño producido por un ilícito internacional allí donde este hubiere ocurrido.

En este sentido, resulta relevante corregir ciertas percepciones erróneas sobre el Sistema Interamericano. En la mayoría de los casos, las partes que acuden al sistema no están en igualdad de condiciones para defender sus derechos. Alrededor de un tercio de las peticiones individuales presentadas ante la Comisión revelan apoyo de organizaciones de la sociedad civil, algunas de ellas con suficientes recursos y experticia, y otras con menores recursos y experiencia ante el sistema. Otro tercio revela algún nivel de patrocinio letrado con enormes variaciones en el nivel de dominio del procedimiento interamericano. No obstante, a las miles de peticiones restantes les da respaldo el puño y la letra de algunas de las personas más pobres, excluidas, olvidadas y desposeídas de la región, sin que exista para ellas posibilidad de asistencia letrada alguna en la etapa de estudio inicial. La Comisión debe mantener un sistema de petición individual que reconozca estas asimetrías a través de la flexibilidad y la informalidad de sus procedimientos y garantizar, como intenta hacerlo mediante el fondo de atención a víctimas, que en el curso del procedimiento puedan igualarse las armas para garantizar una contienda justa y equitativa, con el objeto de no extender al ámbito interamericano los obstáculos al acceso a la justicia que infortunadamente prevalecen en algunos países de nuestra región. Estas y otras importantes consideraciones deben ser ponderadas por la Comisión al momento de adelantar la reforma a la que se encuentra avocada.

En segundo lugar, la Comisión va a contemplar reformas en el manejo de solicitudes de medidas cautelares, con el objeto de dotar de mayor certeza a las y los usuarios, así como de mayor transparencia a sus consideraciones.

Tenemos, a este respecto, algunas importantes ventajas. La institución de las medidas cautelares, crucial para la observancia y defensa de los derechos humanos, es resultado de uno de los desarrollos más extraordinarios del Sistema Interamericano, y la Comisión va a considerar las mejores prácticas y lecciones aprendidas a través de más de tres décadas de implementación de este mecanismo de protección, con el objeto de perfeccionarlo. Para ello, es indispensable promover una discusión amplia y abierta sobre cuáles son los criterios que usa la Comisión al momento de valorar una solicitud; la importancia de dar mayor y mejor información respecto de dichos criterios, razones y consideraciones fácticas de la Comisión al adoptar sus respectivas decisiones; la necesidad de buscar mejores mecanismos de implementación de las medidas, o, incluso, la posibilidad de revisar una determinada decisión. Confiamos en que los diálogos que hemos abierto conduzcan a una mejor ilustración sobre estos temas.

En tercer lugar, la Comisión reflexiona actualmente sobre los principales elementos relacionados con el monitoreo sobre la situación de los derechos humanos en el hemisferio, incluyendo el Capítulo IV de su Informe anual, su alcance, sus parámetros y la metodología de su preparación. Es cierto que nuestra región ha dejado atrás la pesadilla de las dictaduras militares. Sin embargo, la violación de los derechos humanos no es patrimonio exclusivo de las dictaduras. En democracia también se pueden cometer violaciones a los derechos humanos y un mecanismo útil de prevención, alerta, seguimiento y asesoramiento a los Estados es el llamado Capítulo IV. A este respecto, la Comisión reconoce inquietudes importantes que le han expresado los actores del Sistema y nuestras consideraciones incluyen la posibilidad de perfeccionar este instrumento tras amplia consulta y ponderación, abonando a su mejor regulación y desarrollo técnico de su contenido, así como mayor eficacia en el mejoramiento de los derechos humanos en los Estados que llegan a incluirse en el mismo.

En cuarto lugar, la Comisión desea recibir insumos que le permitan perfeccionar sus labores de promoción, particularmente observaciones sobre los indicadores a tener en cuenta para medir su impacto, los criterios a examinar para evaluar su eficacia y las consideraciones que podrían maximizar su eficiencia. A este respecto, querría hacer una nota particular sobre los llamados a la universalidad del Sistema: es importante distinguir entre la competencia de la Comisión, que es universal en el sentido de que todos los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos se encuentran sujetos al monitoreo de la situación de los derechos humanos, el sistema de petición individual y el seguimiento de enfoques temáticos, por una parte, y el ideal de una ratificación universal de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los demás instrumentos interamericanos sobre la materia, así como la aceptación de la competencia obligatoria de la Corte Interamericana, por la otra. La Comisión asume el llamado realizado por los Estados de coadyuvar en este último propósito en todo lo que esté a su alcance; subrayará los esfuerzos realizados al respecto, e integrará la promoción de la universalidad en todas sus visitas y en las actividades que esto resulte oportuno.

Una inquietud, siempre presente, es la de los recursos con que contamos para cumplir con nuestro trascendental mandato. Las consideraciones sobre la eficiencia del sistema no pueden enfocarse sólo desde la perspectiva de los resultados esperados sin atender a los medios que se requieren para lograr dichos resultados. Más y mejor promoción, avances y eficiencia en el procesamiento de peticiones y casos y en la adopción de medidas cautelares, son fines fundamentales que a todos nos convocan. Sin embargo, como lo saben bien las y los expertos aquí presentes, para lograr los ambiciosos objetivos propuestos es necesario dotar al sistema de mayores recursos.

Algunos indicadores bastan para ilustrar la magnitud y variedad de exigencias que enfrenta la Comisión: al 31 de julio de 2012, la CIDH tenía la responsabilidad de generar el estudio inicial de aproximadamente 7200 peticiones; emitir pronunciamientos sobre admisibilidad en 1150 y sobre fondo en 530, así como dar seguimiento a las recomendaciones contenidas en 182 informes de fondo y los acuerdos firmados entre Estados y peticionarios correspondientes a 100 informes de solución amistosa. Participamos de los procedimientos ante la Corte Interamericana en 132 casos en supervisión de cumplimiento de sentencia, en 31 casos que se encuentran en sustanciación y en 36 medidas provisionales. Recibimos, y decidimos, más de 400 solicitudes de medidas cautelares por año y damos seguimiento a un universo de 585 con estado procesal de medidas vigentes, solicitudes de información a los Estados o solicitudes de información a los solicitantes. En suma, al mes pasado, la CIDH debía atender, con diligencia, extremo cuidado y eficiencia, más de diez mil peticiones y casos, así como solicitudes de medidas cautelares.

Adicionalmente, monitoreamos la situación de los derechos humanos en 35 Estados del continente; emitimos centenares de comunicados de prensa cada año; damos seguimiento a la situación de mujeres; niños, niñas y adolescentes; personas afro descendientes; pueblos indígenas; defensoras y defensores de derechos humanos; personas migrantes y sus familias; personas privadas de libertad; lesbianas, gays y personas trans, bisexuales e intersex, así como la situación de la libertad de expresión, habiendo aprobado el año pasado 11 informes temáticos sobre el particular, además de un informe de país derivado de una previa visita in loco. Asimismo, en el 2011 acompañamos el proceso de negociación de 33 resoluciones atinentes a derechos humanos para la Asamblea General; sostuvimos diálogos con los Estados Miembros y la sociedad civil; celebramos tres periodos ordinarios de sesiones, 91 audiencias públicas y 58 reuniones de trabajo; realizamos más de 30 visitas de trabajo y promoción lideradas por Comisionadas o Comisionados en su calidad de Relatores de país o Relatores temáticos, así como diversos seminarios y cursos de formación, además de una amplia gama de actividades de promoción. Lo anterior refleja los desafíos y las distintas maneras como la Comisión protege y promueve los derechos humanos en el hemisferio.

Para atender a ese universo de asuntos, la CIDH cuenta con la dedicación que podemos comprometer las y los siete integrantes de la Comisión, quienes simultáneamente nos vemos requeridos de atender nuestros respectivos empleos en los países de los cuales somos nacionales. Al efecto, contamos con el esmerado y comprometido apoyo de una Secretaría

Ejecutiva dotada con recursos de la OEA para contratar 17 abogadas o abogados y 15 profesionales y funcionarios de otras áreas. Así es, el presupuesto regular de la OEA permite contar únicamente con 32 profesionales, es decir, un menor número que el total de países que la integran. Ciertamente es que gracias a los esfuerzos de recaudación de recursos externos que adelanta la propia Comisión, al mismo 31 de julio habíamos podido contratar otros 15 abogados o abogadas, pero esos otros abogados contratados con fondos externos no tienen garantizada su permanencia y deben responder por proyectos específicos.

Para dar una idea de lo que enfrentamos, si se hacen ponderaciones absolutas, tendríamos que cada abogada o abogado de la Comisión Interamericana cubierto por la OEA tendría a su cargo más de 300 expedientes de asuntos que ameritan, cada uno de ellos, una sosegada, atenta y eficiente actuación. Aparte de esta labor, el mismo equipo humano debe apoyar, con un porcentaje importante de su tiempo, las tareas de monitoreo y supervisión en más de un país de la región, la elaboración de informes temáticos y las actividades de promoción que la Comisión adelanta.

Con estos indicadores, es razonable pensar que si queremos perfeccionar el sistema no basta con sugerir mejores resultados. Es necesario que esos resultados se adecuen a los medios y, en consecuencia, fortalecer dichos medios. En otras palabras, una pieza clave de todo este proceso es la necesidad de aumentar los recursos permanentes destinados a que la Comisión pueda cumplir con la tarea encomendada por los Estados de la región de velar por la promoción y protección de los derechos humanos de las y los habitantes de las Américas.

Toda reforma propuesta al Sistema tiene que ser observada a través de ese prisma. En su Plan Estratégico la Comisión hizo transparente sus compromisos de rendimiento a todos los actores del Sistema. Desafortunadamente, como se menciona en dicho Plan Estratégico, para cumplir esos compromisos es necesario contar con ciertas capacidades y, en la actualidad, no tenemos los recursos para hacerlos efectivos. Querría por ello proponer a su amable consideración una reflexión sobre cuáles serían las acciones decididas que debieran ser adoptadas en el futuro inmediato para que el Plan Estratégico de la CIDH sea acompañado de su adecuada financiación, en el entendido de que la Comisión también está empeñada en ampliar la transparencia de su gestión.

Señoras y señores,

Decía Bernardo de Chartres que se podía ver más, y más lejos, cuando se está sobre los hombros de gigantes. Nosotros tenemos gigantes desde cuyos hombros mirar más, y más lejos: son las mujeres y los hombres que crearon y desarrollaron estas instituciones extraordinarias; las mujeres y los hombres que han dedicado su vida a la defensa de los derechos humanos, y las mujeres y los hombres que han sido víctimas de violaciones a sus derechos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un patrimonio común de los pueblos de las Américas y, por ende, no pertenece a nadie en particular y su resguardo compete a todos. Mis colegas y yo tenemos conciencia de ser custodios y defensores temporales de este patrimonio invaluable;

nuestro nuevo Secretario Ejecutivo ha asumido el compromiso de ayudarnos en esta labor y, con él, el infatigable y comprometido personal de la Secretaría Ejecutiva está listo para hacer todo lo necesario para que este Sistema sea una herramienta más eficiente para que las actuales y futuras generaciones de todo el hemisferio puedan gozar de sus derechos humanos; para que ninguna persona en las Américas se sienta desamparada en sus derechos más esenciales; para velar, en forma subsidiaria y complementaria, para que los Estados –a través de sus gobiernos de hoy y los del futuro- respeten esos valores que, en ejercicio de su soberanía, un día acogieron y se comprometieron internacionalmente a salvaguardar.

Mi colega y amigo, el Comisionado Rodrigo Escobar-Gil, va a hacerme el favor de complementar mi presentación con una reseña más detallada de los contenidos de la consulta durante la segunda sesión.

La agenda que me he permitido trazar, por supuesto, no es exhaustiva: habrá muchos otros temas que debemos debatir en este proceso continuo de perfeccionamiento institucional. Permítanme asegurarles que la Comisión seguirá escuchando atentamente sus inquietudes, sus ideas, sus experiencias y sus propuestas. No habrá inquietud o propuesta que no sea registrada para nuestra diligente ponderación.

A ustedes, les rogamos nos hagan saber todo lo que consideren adecuado para los objetivos mencionados. Confío en que al mediodía de hoy las doctoras María Ángela Holguín, Canciller de la República, y Ruth Stella Correa, Ministra de Justicia y del Derecho, van a clausurar una jornada de trabajo constructiva y fructífera. En este contexto, la Comisión someterá toda medida que le sea propuesta a un estándar de escrutinio: ¿fortalece dicha medida la capacidad de la Comisión para cumplir su mandato esencial de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”? Si el examen diligente de la medida propuesta revela que ésta contribuirá a fortalecer la defensa y protección de la dignidad y los derechos de la persona humana, tienen nuestro compromiso de que consideraremos su adopción como un deber impostergable.

Muchas gracias.