



OEA y participación de la sociedad civil

Entre un modelo para armar y otra posibilidad perdida

**J. Hugo
Rodríguez
Brignardello***

Este artículo analiza el papel de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las dedicadas al trabajo de derechos humanos, en el ámbito de la Organización de Estados Americanos. A partir de señalar las diferencias y similitudes entre la ONU y la OEA, evalúa de manera crítica el desempeño de la organización regional en el apoyo a la institucionalidad pública en diversos países de la región y resalta la importancia que los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos tienen en su consolidación. Por último, señala los obstáculos que las organizaciones de la sociedad civil deben sortear para consolidar su participación en la OEA —con los casos del “MESEVIC” y el monitoreo sobre el cumplimiento de los DESC del Protocolo de San Salvador— para hacer algunas propuestas iniciales que fortalezcan dicha participación.

En lo que viene propongo algunas ideas, en parte reflexivas y en parte testimoniales, sobre la que estimo es una opción aún no cerrada del todo para la Organización de los Estados Americanos (OEA): la participación e involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), especialmente de aquellas dedicadas al trabajo por los derechos humanos, como instrumento importante al servicio de las personas y los pueblos de nuestra región. Es mi deseo y el propósito de este texto contribuir a que la atención en dicho tema, permita superar las dificultades que en torno a él actualmente existen.

Algunas diferencias y similitudes

Una primera evocación que quiero plantear es la de las diferencias, varias de ellas obvias, entre la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la OEA. Además de la cobertura internacional y virtualmente mundial de la primera y el alcance regional interamericano de la segunda, sus

orígenes difieren marcadamente y no sólo debido al momento en que cada entidad surgió, sino a los propósitos que cada cual se propuso acometer. La ONU fue imaginada en medio de los convulsos y trágicos años de la segunda guerra mundial, que dejaron cerca de 50 millones de muertos y la potenciación, a escala jamás antes vista, de la capacidad autodestructiva del género humano. Aunque no suele enfatizarse suficientemente este aspecto, las finalidades que en enero de 1942 inspiraron a lo que casi tres años después se convertiría en la naciente ONU, fueron primordialmente militares. Churchill, uno de los autores de la iniciativa, recuerda cómo él mismo, representando a la Gran Bretaña, junto con el embajador soviético Litvinov y el Presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt, suscribieron y promovieron una *Declaración de las Naciones Unidas* donde claramente se expresa el propósito de emplear todos los recursos “militares o económicos” contra Alemania, Italia y Japón, y el no suscribir un armisticio o paz por separado con dichos “enemigos” (Churchill 2003, 56).¹

La *Declaración* propuso como justificante ético de esa concertación política y militar, la necesidad de una “victoria absoluta sobre [los] enemigos” como forma de defender la

* Asesor Legal para América de Amnistía Internacional (Secretariado Internacional). Las opiniones que aquí se vierten no expresan ni comprometen necesariamente a dicha entidad. HBrignar@amnesty.org.

1 Cf. En este mismo volumen Churchill, hablando del futuro ataque a Italia indicaba que “[s]i caía [...] las Naciones Unidas ocuparían los puertos y aeropuertos necesarios para continuar las operaciones en los Balcanes y en el Sur de Europa”, p. 213 (el resaltado aquí es mío).



OEA y participación de la sociedad civil Entre un modelo para armar y otra posibilidad perdida

vida, independencia y libertades, y "para conservar los derechos humanos y la justicia," (Churchill 2003, 56) logrando la adhesión, por entonces, de 26 Estados, once de ellos americanos y entre éstos nueve latinoamericanos.² El 26 de junio de 1945 era firmada la Carta de la ONU por 50 países, y el 24 de octubre del mismo año la organización empezaba a existir oficialmente. En lo que vino, la ONU se convirtió en un escenario que bajo el propósito comúnmente aceptado de lograr la paz y seguridad mundiales, mostró la confrontación de posturas e intereses económicos e ideológicos, y por supuesto políticos,

Simón Bolívar, se ubican en una etapa en que ya empieza a percibirse claramente la emergencia de Estados Unidos de América como potencia mundial. En concreto, mediante resolución de la I Conferencia Internacional de las Repúblicas Americanas de 14 de abril de 1890 se crea en Washington D.C. la "Unión Internacional de las Repúblicas Americanas" con propósitos bastante diferentes a los bélicos: compilar y distribuir información comercial. Dos décadas después, la entidad ya es conocida con el nombre de "Unión Panamericana", el cual conservará hasta la inmediata segunda posguerra mundial, al suscribirse en abril de 1948 la Carta de creación de la OEA que empieza a regir en 1951 y ha tenido, desde entonces, algunas modificaciones.³



**Al menos en lo declarativo, la OEA está
avocada a cumplir una multitud de objetivos
que son de suyo, cada cual, especialmente
amplios y complejos, y no es exagerado sostener
que su desempeño dista en mucho
de ser satisfactorio.**

No es forzado sostener que, al menos en un aspecto importante, hay una suerte de similitud entre la ONU y la OEA. La organización mundial está sujeta no sólo sustancial sino formal y oficialmente al control, en los temas de suma importancia (referidos como de paz y seguridad) de las potencias mundiales. Clara expresión de ello es que las decisiones de la Asamblea General del organismo, donde el conjunto de naciones está representado, *no* tienen fuerza vinculante (jurídicamente obligatoria), como sí la tienen las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU,⁴ donde cinco de esas potencias (Estados Unidos de América, la República Popular China, la Federación de Rusia, Francia y el Reino Unido), además de ser miembros permanentes sobre un total de 15, tienen, como es sabido, la facultad de vetar las propuestas de decisión contrarias a sus intereses y posiciones.⁵

Desde un punto de vista legal y formal sería aparentemente distinto el caso de la OEA, ya que su Carta proclama enfáticamente la entera igualdad de derechos de todos los Estados

de las grandes potencias del planeta (referida, según es bien sabido, como Guerra Fría) y de los países que en torno a aquellas se alinearon. Concurrentemente, se produjo en el marco de la ONU un desarrollo, por decir así, a niveles exponenciales, del Derecho Internacional y, muy importante, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Distinto fue el surgimiento de la OEA. Sus antecedentes más inmediatos, dejando de lado las, en mi opinión, forzadas y cuasi míticas referencias al panamericanismo de

- 2 Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, China, Australia, Bélgica, Checoslovaquia, Grecia, India, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Sudáfrica, Yugoslavia, Estados Unidos de América, Canadá, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Panamá.
- 3 La Carta ha sido reformada mediante el Protocolo de Buenos Aires de 1967, el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985, el Protocolo de Washington de 1992 y el Protocolo de Managua de 1993.
- 4 Señala el artículo 25 de la Carta de la ONU: "Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad". No hay similar norma para la Asamblea General, salvo para la aprobación del presupuesto de la propia ONU. La Asamblea se considera en lo fundamental un cuerpo deliberativo. Puede verse al respecto a Abdullah El Erian (1994; 117 a 132).
- 5 Esta situación de privilegio deriva de los momentos fundacionales de la ONU. La "necesidad" del predominio de las grandes potencias por sobre los demás Estados, es argumentada con transparencia indudable por uno de los gestores de la organización que ya he mencionado. En efecto, Churchill, adoptando una postura crítica ante lo que devino como Naciones Unidas sostenía: "A medida que nos acercábamos al final de la guerra, tenía la idea de que debían gobernar el mundo las mejores mentes y las mejores ideas, lo cual suponía que, si tenían que estar representados todos los países, tanto grandes como pequeños, tenía que haber una clasificación. [...] el voto de un país de uno o dos millones de habitantes no puede decidir, o ni siquiera influir en las acciones de los Estados poderosos. [...] Los Estados pequeños no tienen derecho a hablar en nombre de toda la humanidad" (Churchill 2003, 515 y 516).



J. Hugo Rodríguez Brignardello

miembros.⁶ No obstante, es del todo evidente la enorme influencia que los gobiernos de los Estados Unidos de América ha venido ejerciendo sobre la organización y, asimismo, es de señalar que salvo circunstancias harto excepcionales, los órganos de la OEA, incluido el más alto en jerarquía como es la Asamblea General, adoptan sus decisiones por consenso. Ambos elementos, junto con el apoyo financiero, hacen en los hechos que el predominio de la potencia norteamericana resulte ser una característica de la organización que, me parece, entre otros factores, ha marcado significativamente el decurso de su existencia.

En efecto, si bien por razones de espacio no haré un recuento de las ocasiones en que la OEA pudiendo haber desempeñado un importante papel histórico no lo hizo, y de aquellas otras en que considero que cometió crasos errores y adoptó inaceptables decisiones, es una opinión generalizada que dicha organización no constituye hasta ahora un foro de importantes confrontaciones de posturas políticas ni de decisiones que, en coyunturas precisas, hayan resultado determinantes. Incluso lo que considero el aporte de mayor trascendencia de la organización, como es la creación y puesta en marcha del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, no surgió de confrontaciones de gran relevancia ni supuso una opción vehemente hacia los derechos fundamentales.⁷ Cabe reconocer que los gobiernos del continente no han buscado eliminar dicho sistema, pero a la vez debe admitirse que el notable desarrollo del mismo ha sido ante todo obra paciente, elogiada y ciertamente valiosa de algunos juristas, y del despliegue impresionante de lo que se ha dado en denominar movimiento de derechos humanos a lo largo

y ancho del continente. Lo mismo puede decirse de la adopción de importantes tratados internacionales de derechos humanos de alcance regional.

Debe tenerse en cuenta que al menos en lo declarativo, la OEA está avocada a cumplir una multitud de objetivos que son de suyo, cada cual, especialmente amplios y complejos,⁸ y no es exagerado sostener que su desempeño dista en mucho de ser satisfactorio. Considero un indicio de ello el surgimiento, a través de los años, de otras organizaciones que al margen de cumplir tareas específicas, formal y sustancialmente llenan vacíos dejados por la organización hemisférica (piénsese en el Pacto Andino, surgido en 1969 y ahora referido como Comunidad Andina de Naciones, la novel Comunidad Sudamericana de Naciones, el MERCOSUR, CARICOM, el Grupo de Río y la últimamente conformada Secretaría General Iberoamericana que va a representar a 22 naciones iberoamericanas "como vocería internacional en Naciones Unidas, la Unión Europea y la OEA").⁹

Una apuesta por la institucionalidad

De las muchas esferas donde busca actuar la OEA, sin lograr muchas veces, como dije, éxitos significativos ni, en ocasiones, siquiera suficientes, la tendencia predominante en los últimos años ha sido apoyar la institucionalidad pública en diversos países¹⁰ que ya muestra un inminente

- 6 Dispone su artículo 10 que "[l]os estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos e igualdad para ejercerlos", su artículo 12 que "[l]os derechos fundamentales de los Estados no son susceptibles de menoscabo en forma alguna", y finalmente su artículo 54 que "[c]ada Estado tiene derecho a un voto".
- 7 Hay a estas alturas suficientes evidencias documentales de que por ejemplo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, creada en 1959, hubo de avanzar muy progresiva y laboriosamente, durante muchos años, en su misión protectora de aquellos derechos. Por otra parte, no deja de ser un interesante indicio el que durante los debates para la elaboración de la Convención Americana de Derechos Humanos, representaciones de relevantes países del continente remarcasen como cuestión de principio la necesidad de que se respetase ante todo la soberanía de los Estados. Ver Conferencia Especializada (1973). Incluso la adopción de la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre en 1948, aun cuando precedió en varios meses a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no expresó una conciencia vasta y arraigada de los gobiernos de la época ni incidió, por esos años de manera importante en la vida de los países de la región.
- 8 Entre otros el afianzar la paz y la seguridad del continente, promover y consolidar la democracia representativa, erradicar la pobreza crítica, promover mediante la acción cooperativa el desarrollo económico, social y cultural (cfr. artículo 2 de la Carta de la OEA).
- 9 Cfr. en la edición de 15/10/05 de BBC. Mundo, "Se fortalece unión iberoamericana".
- 10 Me refiero con esto a estructuras básicas como los poderes del Estado y las entidades públicas en general, cuyo funcionamiento debe ser acorde con las normas constitucionales y legales establecidas, y atender a las necesidades y requerimientos de la población. La preocupación por la institucionalidad es enfatizada por José Miguel Insulza, nuevo Secretario General de la OEA, quien ha venido señalando como muestra de los problemas de gobernabilidad en Latinoamérica el que desde 1990 a la fecha, 15 presidentes se hayan visto obligados a dejar el cargo entre otras razones por ineficiencia, corrupción y falta de transparencia, añadiendo que debe admitirse que "hay insatisfacción por la forma en que se gestionan las cosas públicas" (cf. La Jornada; edición de 28/9/05; México). Igualmente ha sostenido que "[l]a falta de voluntad política en Latinoamérica se refleja en el pobre desempeño de sus instituciones de cómo, por ejemplo, atajar la corrupción que se puede combatir con mucho más facilidad que el controlar la inflación o las tasas de interés" (sic., diario El Comercio; edición de 10/8/05; Lima)



OEA y participación de la sociedad civil Entre un modelo para armar y otra posibilidad perdida

colapso o se desploma con ostensible evidencia. No se cuentan tampoco demasiados éxitos en esos intentos; recuérdese la timidez y virtual parálisis de la OEA frente al autgolpe de estado de Fujimori y Montesinos en el Perú en 1992, la carencia de previsiones y respuestas eficaces frente al drama haitiano ya entrado el nuevo siglo y que persiste hasta la fecha, o la hostilidad que hacia la organización mostraban tanto “chavistas” como también “antichavistas” en relación al referéndum revocatorio venezolano de agosto de 2004.

Sin embargo, la apuesta por el apoyo a la institucionalidad persiste conforme se expresa en una de las más claras evidencias formales al respecto, como es la Carta Democrática Interamericana. Según es sabido, a la vez de postular la importancia del respeto a los Derechos Fundamentales en varios artículos, entre otros varios aspectos, la Carta Democrática establece formas de actuación ante el peligro o ulterior quebrantamiento de la institucionalidad en un Estado miembro; ellas pueden suponer desde gestiones y visitas diplomáticas, hasta la suspensión del respectivo Estado en su derecho de participación en la OEA mientras la ruptura del “orden democrático” no sea superado.¹¹

La aplicación de este instrumento, empero, no deja de ser problemática. Da cuenta de ello, como ejemplo significativo, el intento estadounidense durante la Asamblea General de la OEA efectuada en Fort Lauderdale (Florida, EEUU) entre el 5 y 7 de junio de 2005, relativo, en resumidas cuentas, a establecer una suerte de proceso evaluativo de la calidad democrática de los países de la región. Tal suscitó un intensísimo debate que terminó en el pedido de la Asamblea al Secretario General de la organización, de que proponga en breve plazo “un informe que dé cuenta de la manera en que se ha aplicado la Carta Democrática Interamericana desde su entrada en vigencia en 2001”, e igualmente que “elabore propuestas de iniciativas [...] para abordar situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder”.¹²

Con esto, en mi opinión, sólo se ha desplazado el debate hacia una ocasión posterior, manteniéndose irresuel-

tos dos problemas estructurales para legitimar (en el sentido de hacer aceptable) la injerencia en la vida de los Estados por parte de la OEA a través de la Carta Democrática y/u otras disposiciones que la modifiquen o complementen: el carácter eminentemente político, y por tanto discrecional de las decisiones que colectivamente se adopten y, de otro lado, el que las eventuales medidas que se pretenda aplicar serán *post factum*, luego del desplome de la institucionalidad, o ante claros e inminentes riesgos de que así ocurra; esto es, cuando la institucionalidad en el respectivo país se encuentre significativa y quizá irremisiblemente dañada.

Considero que con esto la OEA reitera una visión en extremo formalista y perdiendo posibilidades históricas de incidir proactiva y constructivamente en los países de la región. Adviértase que el objetivo de las medidas que pudieran adoptarse sería la restauración —permítase la redundancia— formal del funcionamiento de las instituciones públicas y políticas en el país respectivo, reencauzándose la conflictividad interna en el país afectado dentro de los parámetros de la legalidad oficialmente establecida. Ello parte de una visión en el fondo devaluada o muy restringida de lo que es la institucionalidad.

Participo de una visión distinta. Recordando algunos criterios del Premio Nobel de 1993 en Economía Douglas C. North (1990), cabe decir que las instituciones poseen un componente formal en que está presente la normatividad formal propiamente dicha (llámense preceptos constitucionales, leyes, reglamentos y normas similares), así como el componente de la ejecutabilidad y eficacia (o no) de las regulaciones formales. Pero también está presente una dimensión clave que podría denominarse informal, constituida por elementos de cultura, valores, ideologías —implícitas o explícitas—, y sobre todo actitudes de parte no sólo de los detentadores del poder público sino de los destinatarios del mismo.

Al margen de la concepción económica global de North —que no comparto—, entiendo a la institucionalidad como un conjunto de procesos cuyo resultado son las “reglas de juego” social y real que pueden coincidir o no con la legalidad y los diseños formales y oficiales. Los códigos de

11 Cf. en este sentido los artículos 18 a 22 de la Carta.

12 Así figura en los puntos dispositivos 2 y 3 de la Declaración de Florida: “Hacer Realidad los Beneficios de la Democracia”, aprobada el 7/6/05 (AG/EC.41 (XXXV-O/05)).

J. Hugo Rodríguez Brignardello



POLÍTICA

conducta y normas concretas de comportamiento, insistía North, son determinantes para la vida concreta —y no sólo enunciada— de las instituciones.¹³ Dicho de otro modo, las instituciones están configuradas por prácticas sociales derivadas no sólo de fuentes formales, sino del grado de aceptación y funcionamiento de las reglas oficiales, conforme a pautas de cultura, valores y/o intereses económicos, ideológicos y políticos, tanto del lado de las autoridades como de quienes son destinatarios de las funciones de éstas y que no ejercen poder, como son los ciudadanos en general. En esta perspectiva, la disociación y distancia —y hasta a veces contraposición— entre lo formal y las reglas de juego reales, de ser muy grandes, darán cuenta de una institucionalidad muy baja y en creciente cuestionamiento.

Bajo este criterio, estimo que la intervención de la OEA merced a la Carta Democrática y/u otros instrumentos similares, podrá lograr a veces reparar fachadas formales pero no incidir de manera importante en los procesos reales que estén a la base de la desinstitucionalización de un país. La injerencia *post* colapso, o ante la inminencia que éste se produzca, podrá quizá lograr reencauzamientos oficiales pero poco contribuirá, aun así, a superar los problemas de institucionalidad que reaparecerán luego con diversas expresiones.

Se mantiene abierto empero, el interrogante de cómo lograr que la injerencia resulte sustancialmente legítima (en el sentido, repito, de aceptable) sin arraigarse ni depender en lo fundamental de las visiones, prioridades y conveniencias puramente políticas de los Estados que colectivamente deciden medidas, y de las influencias, también, de los intereses de unos Estados sobre los de otros. Creo que ello tiene que ver, por un lado, con una estrategia lúcida que permita actuar con la antelación apropiada, y por otro lado tiene que ver con la hasta ahora infrautilizada posibilidad de recurrir en forma importante a las informaciones y evaluaciones, que en el marco de las Convención Americana de Derechos Humanos y otros instrumentos concordantes, podrían brindar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

(CIDH), así como la información sobre el cumplimiento o no de sus decisiones por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CtIDH). Tiene en verdad especial y muy grande importancia la "injerencia" antelada a través de la exigencia colectiva del cumplimiento de los derechos fundamentales según las informaciones, opiniones y evaluaciones de dichos órganos.

De producirse una crisis repentina, los aportes de éstos también deberían ser claves para determinar las medidas a adoptar, ya que correspondería que ellas se encaminasen a lograr el respeto y cumplimiento efectivos de los derechos humanos de los pobladores de las sociedades

La intervención de la OEA merced a la Carta Democrática y/u otros instrumentos similares, podrá lograr a veces reparar fachadas formales pero no incidir de manera importante en los procesos reales que estén a la base de la desinstitucionalización de un país.



afectadas, propiciando que las reglas de juego reales sean consistentes con las proclamas formales y oficiales de los Estados al respecto. Para esto, por cierto, es indispensable garantizar la independencia de dichos órganos de modo que actúen, repito, con sujeción a los instrumentos de derechos humanos que les conciernen; y además, tan importante como lo anterior, que se brinde a la Comisión y Corte los medios materiales y los recursos humanos apropiados cambiándose el sentido actual de las cosas, donde se intercalan el encomio retórico a dichos órganos, con el paralelo descuido y abierta desatención a apremiantes apoyos financieros de los mismos.¹⁴

13 Pueden verse tanto estos comentarios de dicho autor como los de otros abordando tópicos similares en AAV (1996).

14 Muestra de las falencias de la OEA es la carta que, el 27 de noviembre de 2003, el conjunto de jueces y funcionarios de la CtIDH enviaron al Secretario General de entonces llamando la atención por la rebaja del presupuesto de ese alto tribunal, y pidiendo el incremento sustancial del mismo ante el riesgo de una involuntaria pero irremediable paralización de actividades (ver al respecto el trabajo del juez Ventura Robles y sus anexos, en esta publicación).

A su vez, en 2004 la CIDH sufrió un recorte equivalente al 10% de su presupuesto regular (véase como ejemplos y referencias las Resoluciones AG/RES



OEA y participación de la sociedad civil Entre un modelo para armar y otra posibilidad perdida

Participación de las OSC: Una importante iniciativa en continua situación de frustración y truncamiento

Otra vía sinérgica para la consolidación (y en buena medida, a veces, construcción) de una institucionalidad respetuosa y eficaz en relación a los derechos fundamentales, es lo que andando el tiempo se ha dado en denominar “participación de las OSC en las actividades de la OEA”. De partida ésta, bien concebida y debidamente promovida, puede constituirse en un instrumento crucial para contribuir al paso de las puras formalidades a lo concreto de los hechos, especialmente en una subregión como la latinoamericana donde más de un quinto de la población piensa que la democracia “no” es el mejor sistema de gobierno, el 45% “no está satisfecho con la democracia” y el 61% considera que las elecciones “no son suficientemente libres ni justas”.¹⁵

Una actividad significativa y constante que abrió camino hacia el reconocimiento de la participación de las OSC ha sido la realizada, a partir de 1997, por la hoy denominada Coalición Internacional para los Derechos Humanos en las Américas.¹⁶ Indica ahora un último *Manual* de la OEA que

se han establecido estrategias para legitimar los espacios de participación de la sociedad civil, entre las que se encuentran el lograr “una participación organizada, legítima y fuerte por parte de las OSC en la región y el Sistema Interamericano”; igualmente la formulación de “propuestas para el diseño y ejecución de políticas públicas en beneficio de la comunidad de las Américas”; asimismo el

[i]nstitucionalizar un diálogo directo con los gobiernos y las diferentes organizaciones y organismos del Sistema Interamericano e internacional, en un espacio amplio de opiniones y aportes de todos los actores en el Sistema Interamericano, y el [p]articipar en consultas virtuales, a través de Internet con las entidades gubernamentales y las OSC, para identificar los desafíos y las iniciativas en los diferentes ámbitos de la OEA (*Manual* 2005, 17 y 18)

Y en cuanto a las Cumbres de las Américas (reuniones por lo general cuatrienales de presidentes de América para adoptar decisiones de mediano y largo plazo), el *Manual* señala que la participación de las OSC es

un elemento valioso e importante de inclusión de los actores sociales en los esfuerzos destinados a alcanzar el desarrollo económico y social, de fortalecimiento de las instituciones democráticas y del buen ejercicio de la gobernabilidad[y

2059 (XXXIV-O/04) y AG/RES 1974 (XXXIII-O/03); ya en 2005, mediante Comunicado de Prensa No. 35/05 este órgano manifiesta:

El problema fundamental que enfrenta la CIDH es el de la insuficiencia de recursos humanos y presupuestarios, que se agudiza ante el creciente aumento de peticiones y mandatos adicionales. Nuevamente este año, la CIDH se vio en la situación de no contar con fondos suficientes para celebrar su segundo período de sesiones. Con tal motivo, debió solicitar a los órganos políticos de la OEA, por intermedio de la Secretaría General, una asignación extraordinaria de recursos, que fue decidida a último momento. La Comisión Interamericana es plenamente consciente de la crisis financiera que atraviesa la OEA. Sin embargo, el porcentaje del presupuesto regular de la Organización asignado a la CIDH es de 3.8%.

Los montos previstos en el programa-presupuesto anual de la Organización no corresponden a las necesidades reales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ante esta situación, la Comisión Interamericana apeló a una solución pronta a la situación insostenible que la afecta. En este contexto, la Comisión Interamericana destaca y agradece nuevamente los importantes aportes financieros efectuado por los gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, España, Estados Unidos, Finlandia, Italia, México y Suecia; igualmente, los recursos aportados por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Europea, la Fundación Ford, la Fundación Mc Cormick y la Universidad de Notre Dame. Estos aportes contribuyen de manera concreta al fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el hemisferio americano (El resaltado aquí, es mío).

Por lo demás, es útil recordar el intento de afectación de los espacios de autonomía e independencia de la CIDH (y por ende —dado su vínculo funcional— amenazando la eficacia de la CIDH) a través de la Orden Ejecutiva No. 04-0, emitida por un Secretario General de la OEA que se vio obligado a renunciar tras severas acusaciones de corrupción. Conforme a dicho texto (felizmente dejado sin efecto por una Secretaría General interina), resultaban afectados no sólo aspectos de manejo presupuestario y de personal, sino que se colocaba a la Secretaría Ejecutiva de la CIDH en subordinación respecto a instancias propiamente políticas de la organización —y a fin de cuentas, de la Secretaría General—, así como también, tanto o más importante, se colocaba en riesgo la debida confidencialidad y objetividad en el tratamiento de los casos de violación a derechos humanos que se presentasen ante el Sistema Interamericano.

15 Cf. Gallup Internacional (2005; 2- 3 y 5). Otro referente indicativo, proporcionado por Corporación Latinbarómetro en relación al Perú, es que la satisfacción con el desempeño de la democracia sólo llega al 13% y únicamente el 10% confía en que el dinero de los impuestos será bien gastado (cf. versión informática del diario El Comercio; Lima; edición de 29 de octubre de 2005).

16 Una referencia formal importante es la Resolución del Consejo Permanente de la OEA CP/RES. 840 (1361/03), titulada “Estrategias para Incrementar la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA”.



J. Hugo Rodríguez Brignardello

que] [p]or ello, se han creado espacios de intercambio entre la sociedad civil y los gobiernos de los países miembros, [re-marcando que] [l]as OSC son cruciales para el monitoreo e implementación de las iniciativas establecidas en el Proceso de Cumbres (Manual 2005, 18).

Bajo criterios y lineamientos como los referidos era de esperar que todos los organismos no gubernamentales interesados —que son millares en la región—, y especialmente aquellos que trabajan en pro de los derechos humanos (que por definición cumplen tareas transversales e implicadas con las políticas y actos de los gobiernos y organizaciones intergubernamentales), verían promovida su presencia e involucramiento en las actividades de la OEA, actuando crecientemente como interlocutores no solamente críticos sino propositivos de alternativas frente a los enormes problemas y desafíos de nuestros pueblos.

Puedo afirmar, sin embargo, que al menos en lo tocante a las OSC de derechos humanos esto no ha sido así. En la Asamblea General de la OEA en Santiago de Chile (2003), por ejemplo, hubimos de plantear nuestro retiro en bloque ante la inconsulta instauración de un sistema de “representación” a través de una entidad —a la sazón designada por el Estado anfitrión—, para “traducir” lo que dicha entidad —y casi seguramente el Estado que le designó— estimaban que eran los consensos valiosos a efectos de mostrar la posición de, supuestamente, todas las OSC. A la postre, no se produjo el retiro de las OSC de derechos humanos merced a que se logró cambiar la metodología que se venía aplicando, pasándose a debates horizontales y prescindiendo del intento de aceptación acrítica de posturas y documentos elaborados previamente a las reuniones de trabajo; aun así, lo estrecho del tiempo impidió que los debates y las propuestas fueran más ricas. Algo si bien no idéntico sí relativamente similar se produjo para la Asamblea General de la OEA de Quito (2004), como quedó en evidencia con la pública ruptura de una OSC integrante de un núcleo de organizaciones designado por el gobierno para “conducir” la participación, la misma que resultó a fin de cuentas limitadísima e insuficientemente consensuada. No se ha

producido un cambio cualitativo de esta situación con respecto a la Asamblea General en Fort Lauderdale, Florida (2005).

En relación a las Cumbres de las Américas resulta imprecisa —y al parecer nugatoria— la aplicación de las disposiciones sobre participación de las OSC, a la luz del caso de la muy cercana IV Cumbre, cuya agenda tiene un escasísimo espacio para la intervención de dichas organizaciones, a las que se les niega, además, la posibilidad de estar presentes durante el desarrollo de la Cumbre misma para presenciar la conducta de los representantes estatales.¹⁷

Aparte de lo dicho, que se refiere al desarrollo de eventos propiamente tales, la participación de las OSC en el curso de las actividades regulares u ordinarias de la OEA sigue siendo algo inusual y virtualmente inexistente. A continuación menciono dos casos en que dicha participación pudo concretarse de manera significativa, sin lograrse.

El “MESECVI” como entidad de monitoreo de la Convención de Belém do Pará, sobre violencia contra la mujer

No obstante los lineamientos formales sobre participación indicados anteriormente, un caso de “desencuentro” entre éstas y la realidad aparece con una iniciativa del gobierno mexicano, adoptada y promovida desde la Comisión Interamericana de Mujeres —organismo especializado de la OEA— para establecer un mecanismo de seguimiento a la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará. Tal mecanismo, referido oficialmente también con las siglas MESECVI, fue creado mediante un estatuto y regulado en una de sus dos instancias, el Comité de Expertas(os), por un reglamento específico, siguiéndose así vías distintas a las previstas en la Convención.¹⁸

17 Valga anotar que se viene proponiendo la reunión de las OSC presentes en la ciudad sede de la IV Cumbre, en las 24 horas previas al diálogo con los ministros de los Estados miembros de la OEA, para “acordar propuestas concretas sobre el formato de las futuras [destacado en el original] reuniones entre la sociedad civil y los gobiernos en los procesos interamericanos” (cf. la invitación informática de una entidad denominada “Partners of the Americas” difundida hacia el 26 de octubre de 2005). Temo, por las experiencias habidas que los acuerdos de “formato” no se podrán adoptar razonada y democráticamente en un solo día y me resulta obvio, de otra parte, que ello no cambiará en nada la negativa al acceso de las OSC a las deliberaciones de la Cumbre propiamente dicha.

18 Así se desprende claramente del texto de CEJIL (2005: 22 y 23).



OEA y participación de la sociedad civil Entre un modelo para armar y otra posibilidad perdida

Que se trata de un mecanismo de monitoreo (en el sentido de observación, evaluación y análisis de procesos) no cabe duda, ya que diversas disposiciones estatutarias plantean entre los objetivos del MESECVI el seguir y analizar la forma en que se implementan los compromisos jurídicos de los Estados partes en la Convención (arts. 1(1)(a)), e igualmente, con base en los informes de dichos Estados, el formular "conclusiones y recomendaciones" y "dar seguimiento al cumplimiento de las mismas" (artículo 3(1)(a) y (c)). Pero que se proponga al

entre sus cometidos el "analizar y evaluar los informes" que produzca el Comité de Expertas(os) como instancia inferior, estableciendo (aprobando) el informe "final" del mecanismo (arts. 5(2) y 6(1)(b) y (c) del Estatuto). A su vez, en cuanto al primer nivel o instancia, constituido por el indicado Comité, se ha dispuesto que sus integrantes "ejercerán sus funciones de manera independiente y a título personal" (artículo 5(3) del Estatuto y artículo 2 del Proyecto de Reglamento), lo cual no ha impedido que la gran mayoría de dichas integrantes muestre ostensibles vínculos con los gobiernos que le designaron.²⁰ Además, se ha dispuesto que el MESECVI actúe bajo un criterio "consensual" y sobre la "base del principio de cooperación entre los Estados Parte", y que deberá lograrse un "adecuado equilibrio entre la **confidencialidad** (el resaltado aquí es mío) de la evaluación y la transparencia del proceso" (artículo 3(d) y (e) del Estatuto). Sumando estos elementos aparece claro que resultará extremadamente difícil y hasta virtualmente imposible, que en efecto se evalúe a profundidad y se señalen con la precisión necesaria a aquellos Estados objeto de monitoreo, que no cumplen con la Convención en alguno, varios o numerosos aspectos.

Es en este contexto que resulta de especial significación focalizar el tema de la participación de las OSC en las actividades de la OEA. Salvo contadas excepciones, no hubo una difusión amplia y suficientemente antelada de los proyectos normativos que terminaron regulando el MESECVI, a pesar, repito, de lineamientos participativos como los antes mencionados, y de que el involucramiento de numerosísimas OSC dedicadas a la problemática de la mujer y al trabajo de derechos humanos en general, resulta decisivo para lograr un mejor conocimiento y pugnar para la erradicación de las distintas expresiones de violencia contra la mujer. A ello se agrega que los planteamientos de algunas pocas las OSC, con frecuencia formulados contra el tiempo y en medio de la poca transparencia en el proceso de diseño del mecanismo, han sido, en su casi totalidad, dejados de lado sin que se conozca apropiadamente los fundamentos de ello.



Que se proponga al MESECVI como entidad de monitoreo no la convierte en tal, como lamentablemente ocurre en este caso. Porque tanto el estatuto como el reglamento del Comité de Expertas(os), lo diseñan en lo fundamental como un ente intergubernamental que antes que técnico y evaluativo tendrá una naturaleza predominantemente política, en el sentido de expresar las visiones, prioridades y criterios de gobiernos.

MESECVI como entidad de monitoreo no la convierte en tal, como lamentablemente ocurre en este caso. Sostengo esto porque tanto el estatuto como el reglamento del Comité de Expertas(os),¹⁹ lo diseñan en lo fundamental como un ente intergubernamental que antes que técnico y evaluativo tendrá una naturaleza predominantemente política, en el sentido de expresar las visiones, prioridades y criterios de gobiernos.

En efecto, la instancia superior del MESECVI, denominada "Conferencia de los Estados Parte" y que se reconoce expresamente como "órgano político" estará integrada, como es fácil imaginar, sólo por representantes estatales, y tendrá

19 Corresponde hablar más propiamente de Proyecto de reglamento porque a pesar de haber sido aprobado hacia fines de agosto de 2005, a la fecha de redacción del presente texto dos meses después, no aparecía aún difundida públicamente la versión oficial y definitiva del mismo. No obstante, según las indagaciones efectuadas esta última, cuando aparezca, mantendrá en lo esencial las características que aquí se comentan.

20 Tal se advierte con suma claridad del sitio informático <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&Link=.../documents/spa/structure.asp>. Visita del 21/10/05.



J. Hugo Rodríguez Brignardello

En efecto, a guisa de ejemplo, casi *ad portas* de la adopción del Estatuto, Amnistía Internacional (2004) logró llamar la atención sobre problemas como los arriba mencionados. También en una fecha cercana a la presentación de la postura de Amnistía Internacional, 16 organizaciones que trabajan en el ámbito de los derechos humanos remitieron una carta a los representantes gubernamentales ante la OEA, con similar acento crítico. Producida la adopción del Estatuto por la Comisión Interamericana de Mujeres, con las inconveniencias ya anotadas —entre otras—, CEJIL (2005) aportó otro análisis crítico. Con posterioridad, al conocerse, siempre con muy reducida difusión, que se conformaría el Comité de Expertas(os) del MESECVI, 25 organizaciones de la sociedad civil —varias de éstas representando a entidades miembros de sus respectivas redes— enviaron otra comunicación conjunta a ministros y secretarios de Relaciones Exteriores de los Estados partes en la Convención, así como a los representantes gubernamentales ante la OEA, requiriéndoles promover con celeridad en cada país procedimientos públicos, transparentes y abiertos hacia la sociedad civil, que permitiesen la identificación y designación de expertas(os) con trayectoria en la lucha contra el fenómeno de violencia contra la mujer y, sobre todo, con una clara ejecutoria de independencia e imparcialidad a fin de evitar que el mecanismo careciese de eficacia. El resultado, sin embargo y como ya se tiene dicho, fue la designación de una significativa mayoría de expertas articuladas a las esferas gubernamentales.²¹

Ulteriormente, cuando el Comité de Expertas(os) se proponía aprobar su reglamento, luego de acceder al texto del proyecto respectivo —que tampoco fue objeto de mayor difusión—, Amnistía Internacional y CEJIL remitieron una última comunicación haciendo una evaluación integral de los problemas que mostraba el conjunto del mecanismo e instaban a que, sin perjuicio de las modificaciones estatutarias

que más adelante correspondía emprender, se urgiera a la adopción de medidas que no reforzasen los rasgos de falta de independencia y la carencia de difusión o publicidad de instrumentos tan importantes como los que se venían adoptando.²² Además, se hizo especial hincapié en las severas restricciones a la participación de las OSC en el funcionamiento del MESECVI, las cuales me temo han prevalecido y aparecerán cuando se conozca la versión oficial y definitiva del Reglamento, y que consisten, por ejemplo, en que las OSC no podrían presentar observaciones ni al informe preliminar ni al informe de país que apruebe el Comité de Expertas(os) ya que dichos documentos se enviarían solamente a los Estados objeto del monitoreo (arts. 20 y 22 del Proyecto reglamentario).

Agrégase que el acceso de las OSC al contenido de los informes de país que hubiere aprobado el Comité, sólo podría producirse en tanto el respectivo Estado autorice su difusión a través de internet (artículo 22(e) del Proyecto reglamentario). Asimismo, se exige que la presentación de informaciones y propuestas por las OSC, aun frente a estas condiciones y limitaciones, se atenga a la “legislación interna del Estado Parte respectivo” (artículo 26 del Proyecto reglamentario), con lo cual no solamente se tornaría precaria o imposible la aplicabilidad de las disposiciones sobre participación de las OSC aprobadas por la OEA, si la “legislación interna” se contrapusiera a ellas, sino que dicha legislación podría resultar de irremediable aplicación aun cuando fuese abiertamente arbitraria y aún más restrictiva.

Como se puntualizó en la referida comunicación, este tipo de disposiciones ciertamente no garantiza que las OSC

puedan aportar informaciones y observaciones de manera oportuna y que éstas sean tenidas en cuenta con anterioridad a la adopción, por el Comité, de los informes de país. Adicionalmente la reglamentación propuesta afecta[ría] la

21 Valga recordar que lejos de toda influencia de las OSC, desde el lado una representación gubernamental llegó a plantear que “[e]l problema que presenta [el mecanismo propuesto] es que la Conferencia de los Estados puede devenir en un ocultamiento de las omisiones y violaciones que realizan los estados parte de la Convención”, añadiéndose que “[e]l Comité de expertos, puede superar lo anterior, pero para ello se requiere que los miembros de dicho Comité sean elegidos a título personal por la Asamblea General de la Organización de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los Estados miembros, o por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De lo contrario una Conferencia o un Comité integrado por representantes del Estado podría terminar en una política de ocultamiento y complicidad mutua de los Estados”. Cf. la posición del Perú en el Anexo al Documento de Trabajo, citado en el documento de Amnistía Internacional (2004, 5 y 3).

22 La comunicación está fechada 18/8/05 y se dirigió tanto a los ministros y secretarios de Relaciones Exteriores de los Estados miembros activos de la OEA y a los representantes gubernamentales ante la misma, como también a la Presidencia y Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres, y a las ya designadas expertas del Comité.



OEA y participación de la sociedad civil Entre un modelo para armar y otra posibilidad perdida

imparcialidad de los informes, dado que éstos se basarían solo en las informaciones y observaciones de los Estados, privándose al Comité de contar con otras visiones y elementos de juicio.

Quepa añadir ahora, que no resulta exagerado asumir que un “monitoreo” con problemas como los referidos, en una materia tan seria como la de la violencia contra la mujer, tiene rasgos suficientes como para resultar retórico e ineficaz.

El monitoreo sobre el cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales en el marco del Protocolo de San Salvador

El otro caso que me parece significativo es el del mecanismo de monitoreo a los derechos señalados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, Protocolo de San Salvador.²³ Éste aborda los derechos al trabajo; a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo; los relativos a la actividad sindical; a la seguridad social; a la salud; a un medio ambiente sano; a la alimentación; a la educación; a los beneficios de la cultura; a la constitución y protección de la familia; y a la protección de la niñez, y los ancianos y de los minusválidos (arts. 6 a 17).

La importancia del tema es casi innecesaria de resaltar, considerando que entre otros aspectos la región, y en particular en América Latina, es conocida como una de las áreas del planeta con mayor desigualdad social.²⁴ Se advierte lo dicho tomando en cuenta, por ejemplo, que el ingreso promedio en Brasil es tres veces mayor que en Vietnam, pero el ingreso del 10% más pobre del Brasil es inferior al 10% más pobre vietnamita (PNUD 2005, 24). A su vez, en México las

tasas de alfabetización en algunos Estados son comparables con las de los países de ingresos altos, mientras en los municipios predominantemente indígenas y rurales de los estados del sur que conforman el “cinturón de pobreza”, como Guerrero, las tasas de alfabetización son similares a las de Mali (PNUD 2005, 27). Asimismo, la región forma parte en su gran mayoría, del grupo de países que exportan hacia los países ricos y que por tanto enfrentan barreras comerciales “tres veces mayores que aquellas que enfrentan los países ricos en sus relaciones comerciales recíprocas” (PNUD 2005, 33). Todo ello habla de una región donde la pobreza es una característica,²⁵ y por tanto constituye un área del mundo donde se presenta con dureza la carencia y hasta denegación de los derechos económicos, sociales y culturales.

Ahora bien, retomando el hilo respecto al Protocolo es de indicar que su artículo 19(6) plantea que aquellos derechos relativos a la educación y a la esfera de lo sindical pueden ser objeto, si se alegase su violación, de reclamo interamericano a través del sistema de peticiones ante la CIDH y de demandas ante la CtIDH (en este último supuesto, si el respectivo Estado presunto infractor hubiese aceptado la competencia contenciosa de la Corte).²⁶ Sin perjuicio de ello y en forma paralela, el acotado artículo 19 establece que el íntegro de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en el Protocolo deben ser materia de “informes periódicos” estatales donde se señalen las “medidas progresivas” que los Estados hubiesen adoptado para “asegurar el debido respeto” a dichos derechos, precisando que la OEA, a través de su Asamblea General, deberá elaborar las normas para la implementación del sistema.

En este marco y a modo de reglamentación y desarrollo de tal sistema, la Asamblea General de la OEA efectuada en Fort Lauderdale, Florida (EEUU) en junio de 2005, dictó la Resolución AG/RES. 2074 (XXXV-O/05), la que además de dar pautas de tipo genérico y sobre plazos, aprobó las “Normas para la Confección de Informes Periódicos previstos

23 Entró en vigor el 16 de noviembre de 1999 y hasta el 25 de octubre de 2005 había recibido las ratificaciones de trece Estados americanos: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay.

24 Cf. el estudio del Banco Mundial “Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la Historia?”, citado por BBC.Mundo en su edición de 5/6/05, en el artículo “A. Latina y la desigualdad”.

25 Valga recordar que el ya mencionado Secretario General Insulza señaló que diversos organismos internacionales calculan que el 40% de la población latinoamericana vive en la pobreza, y que sobre un total de 222 millones de personas unos 20 millones vive en la total indigencia (cf. diario El Comercio; edición de 10/8/05; Lima).

26 Hasta la fecha, los trece Estados partes en el Protocolo han aceptado dicha competencia.



J. Hugo Rodríguez Brignardello

en el Protocolo de San Salvador”.²⁷ Ellas, en efecto, regulan la presentación de los informes periódicos estatales señalando como herramienta central a los denominados “indicadores de progreso” relativos a los correspondientes derechos, entendiendo a dichos indicadores como elementos que “con un grado de razonable objetividad [deben dar cuenta de] la distancia entre la situación en la realidad y el estándar o meta deseada” (norma 5 y su nota explicativa). Los indicadores, que servirán tanto para la elaboración como para la evaluación de los informes periódicos estatales, serán aprobados por el Consejo Permanente de la organización a partir de la propuesta que formule la CIDH considerando los aportes del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (norma 7 y punto dispositivo 4 de la Resolución), y deberán tomar en cuenta, como criterios, a la equidad de género, la presencia de grupos especiales de personas como los niños, adultos mayores y discapacitados, la diversidad étnica y cultural — particularmente la relativa a pueblos indígenas y afrodescendientes—, y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas (norma 6). Se plantea también que cada Estado, a los fines de la elaboración de sus informes, “podrá” efectuar “consulta[s] con las organizaciones de la sociedad civil nacional” (norma 8).

El mecanismo de monitoreo supondrá la conformación de un grupo de trabajo “dentro de la órbita del CIDI”²⁸ que, aparte de elaborar su propio reglamento, tendrá como principales cometidos analizar los informes nacionales y formular las conclusiones y recomendaciones pertinentes. A tales propósitos el Grupo de Trabajo recabará las opiniones del CIDI, la CIDH y demás “órganos u organismos del Sistema Interamericano”,²⁹ quedando asimismo autorizado el que los miembros del Grupo puedan “tener en cuenta toda otra información respecto a los in-

dicadores empleados” (norma 10). Las conclusiones definitivas del Grupo deberán adoptarse por consenso y comunicarse a los Estados respectivos (normas 12 y 13), sin perjuicio de formular también un informe anual ante el CIDI a fin de que sea presentado ante la Asamblea General de la OEA (norma 13 *in fine*).

No oculto mi impresión de que el mecanismo descrito me parece, cuando menos, interesante. A la vez, empero, resulta una verdadera lástima que las OSC del continente no hayan podido conocer, comentar y aportar al proceso de diseño del mecanismo, no obstante el enorme número de aquellas organizaciones involucradas de un modo u otro en el ámbito de los DES Culturales, y/o de los derechos humanos en general. La omisión es tanto más seria cuanto que se trata del monitoreo de temas —como arriba se ha indicado— clamorosamente vitales para la región y muy especialmente para América Latina (y por cierto también para el Caribe).

Con todo, al menos en lo que aparece como inmediato no necesariamente aparecen cerradas las posibilidades de una participación seria y medianamente efectiva de las OSC, de una manera transparente y pública. Ciertamente, el CIDI está integrado por representantes gubernamentales solamente (uno por cada Estado con rango ministerial o equivalente) y a la vez las normas comentadas hablan de un grupo de trabajo —con un papel medular en el monitoreo— que operará “dentro de la órbita del CIDI”; sin embargo, también se indica que su composición y funcionamiento están todavía sujetas a ulteriores determinaciones,³⁰ lo cual deja abierta la posibilidad de que se insista en un “monitoreo” sólo o esencialmente intergubernamental, pero también la posibilidad —aún no excluida— de que personas individuales y/o provenientes de OSC intervengan conformando y participando en dicho Grupo en calidad de expertos independientes.

- 27 Esta Resolución tiene como precedente a otra dictada el año inmediato anterior, designada como AG/RES. 2030 (XXXV-O/05) y titulada “Fortalecimiento de los Sistemas de Derechos humanos en Seguimiento del Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas”. El punto resolutivo 4 de ésta encomienda al Consejo Permanente de la OEA que “[p]roponga las normas para la elaboración de los informes periódicos de las medidas progresivas que hayan adoptado los Estados Parte del [...] ‘Protocolo de San Salvador’ [...]”.
- 28 El CIDI, Consejo Interamericano de Desarrollo Integral, no está referido originalmente en la letra del Protocolo de San Salvador, que menciona expresamente al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Sin embargo la indicación en las normas bajo comentario es correcta, dado que a través del Protocolo de reformas a la Carta constitutiva de la OEA adoptado en Managua el 10/6/93, y en vigencia desde el 29/1/96, las entidades últimamente mencionadas fueron sustituidas por el CIDI.
- 29 Se alude con ello a la CIDH y al CIDI, y a los “organismos especializados” como la Organización Panamericana de Salud, el Instituto Interamericano del Niño, la Comisión Interamericana de Mujeres, e Instituto Indigenista Interamericano y, aun cuando no resulta del todo claro, probablemente también al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y al Instituto Panamericano de Geografía e Historia.
- 30 Plantea expresamente el punto resolutivo 2 de la Resolución AG/RES. 2074 (XXXV-O/05), que se encomienda al “Consejo Permanente que, a través de la Comisión de Asuntos Jurídicos y políticos, proponga a la brevedad posible la composición y el funcionamiento del Grupo de Trabajo establecido para el análisis de los informes nacionales, que suponga un avance cualitativo en esta materia”.



OEA y participación de la sociedad civil Entre un modelo para armar y otra posibilidad perdida

Hasta ahora resulta del todo insuficiente e irrelevante que se restrinja tal participación a eventuales consultas que, sólo si desean, pueden realizar los gobiernos de los Estados concernidos para elaborar sus informes nacionales. Los meses que vienen nos mostrarán si termina prevaleciendo esta tendencia.

Consideraciones finales

Desde un punto de vista general, mantengo la opinión de que “mecanismos” como los antes referidos así como las “prácticas” limitativas al involucramiento de las OSC siguen una tónica formalista, que hacen en esencia ritual y —parece apropiado enfatizarlo— retóricos los lineamientos, normas y el discurso sobre la participación de dichas entidades. Probablemente en la OEA se va produciendo una deliberada opción por lo que en ciertos ámbitos especializados se denomina *peer review*, es decir la revisión y examen (monitoreo) de unos Estados por sus pares, otros Estados, para llegar —esto pienso— a conclusiones complacientes en tanto supeditadas a visiones e intereses políticos de los Estados, o más propiamente sus gobiernos de turno. Si ello se confirma como tendencia y se consolida, no pasará mucho tiempo para que se prefiera este tipo de “vías” a las del examen, en lo fundamental objetivo y por lo tanto no reluctante a la transparencia, de órganos independientes de evaluación especialmente en materia de derechos humanos.

Una opción como ésta no tiene sentido en un mundo como el actual, en que no sólo la economía sino la información y el conocimiento se globalizan cada vez con mayor fluidez, y donde prédicas formalistas sobre, por ejemplo, la “libertad”, la “democracia”, el “bien” y el “mal” son a la par que irrelevantes también dañinas si no tienen verificación en la realidad. El ideal de la democracia no se cumplirá —a pesar de la importancia de que se cumpla— allí donde la formalidad sirva para recubrir al secretismo y a la exclusión de interlocutores legítimos; esto es válido tanto para los Estados en particular como para las organizaciones intergubernamentales en general. Siguen siendo pertinentes y con especial vigor las admoniciones de Bobbio

(1994, 8) que sostiene que “[l]a democracia se puede definir de muchas maneras, pero no hay definición que pueda excluir de sus connotados a la visibilidad o transparencia del poder”. A ello puede y debe contribuir una genuina participación de las OSC, apropiadamente diseñada en los marcos de la OEA y también en el seno de los respectivos Estados.

Con lo hasta aquí expuesto no he pretendido formular una visión integral de la problemática, aunque sí relevar que ésta tiene singular importancia y que debe ser objeto de un debate serio, amplio y, dado que se trata de participación y no de secreto, también abierto a todos(as) los(as) interesados(as), personas naturales y entidades de nuestra región. Con ese ánimo, avanzo algunas propuestas iniciales:

- La difusión pública y con antelación apropiada, a través del portal informático de la OEA, de las informaciones estatales así como de los criterios análisis, conclusiones y recomendaciones de los órganos de monitoreo del cumplimiento de las obligaciones jurídicas de los Estados, de conformidad con los instrumentos interamericanos respectivos, en especial los relativos a derechos humanos. Igual criterio debería seguirse en relación a los proyectos, propuestas y posturas estatales que se formulen oficialmente ante el Consejo Permanente y demás instancias deliberativas de la OEA.
- El registro y difusión públicas, igualmente a través del portal informático referido, de las opiniones, informaciones, análisis y propuestas que formulen las OSC así como también personas individuales de la sociedad civil.³¹
- En cuanto a las presentaciones públicas y oficiales de las OSC ante instancias de la organización, dada la vastedad y multiplicidad de entidades que se verían involucradas es apropiado establecer regulaciones que permitan la intervención de representantes democráticamente designados de las respectivas entidades, y no de los discrecionalmente (me temo que selectivamente) designados por los gobiernos. Dichos representantes deberán a la vez de expresar tanto las opiniones mayoritarias como minoritarias de las OSC relacionadas con los temas de convocatoria de los respectivos eventos, recoger las posturas

31 Las reglas éticas y exigencias formales mínimas a que tal ejercicio correspondería sujetar, podrían (deberían) ser materia de consulta, debate y acuerdo de la OEA con todas las entidades y personas interesadas de la sociedad civil en el continente.



J. Hugo Rodríguez Brignardello

de las OSC con cometidos “transversales” u holísticos, como las organizaciones de derechos humanos que, por definición, buscan promover el efectivo cumplimiento de la totalidad de derechos humanos, los cuales se asumen interrelacionados e interdependientes unos con otros.³²

- Establecer disposiciones, previa consulta y aquiescencia de la CIDH y de la CtIDH, que permitan a éstas recabar directa y rápidamente información y evaluaciones sobre el cumplimiento de las recomendaciones y decisiones de dichos órganos por parte de las OSC de derechos humanos, en la perspectiva de constituir a éstas en una referencia necesaria e importante de un futuro mecanismo veraz y objetivo de monitoreo sobre dicho cumplimiento.
- Formalizar, esto sí de manera oficial y además pública, oportunidades de diálogo directo de las OSC con el Secretario General y miembros de los órganos deliberativos de la OEA en base a agendas previamente concertadas, sin perjuicio de que aquellas entidades que no puedan concurrir hagan llegar sus opiniones, informaciones y posiciones respecto a dichas agendas por la vía informática, de modo que sean de público conocimiento.

Quisiera concluir recordando que al inicio de este texto mencioné los orígenes de la ONU comparándolos rápidamente con los de la OEA. Es ahora de conocimiento público que

aquella, la ONU, ha tenido en septiembre de 2005 una casi frustrada iniciativa de alcanzar reformas y medidas para hacer factible cumplir una seria atención a las demandas de las grandes mayorías, a las que dicha organización no puede cerrar oídos, a riesgo de su real inoperancia. El resultado ha sido magro, a pesar de que repetidas veces se ha sostenido que la presente generación o los actores actuales tienen, por primera vez en la historia, la posibilidad de superar los azotes de la pobreza, el hambre y la muerte por falta de una adecuada atención de salud.

Han terminado por imponerse, al menos por ahora, los intereses políticos y económicos de las grandes potencias que quizá enerven y nulifiquen los avances que debiéramos conseguir. Quizá de ese modo la ONU se empiece a parecer a lo que ha venido siendo —con excepción de su sistema de supervisión y promoción de derechos humanos— la Organización de los Estados Americanos, agobiada por un formalismo a fin de cuentas irrelevante para los seres humanos verdaderos. Ojalá que ello no termine prevaleciendo, y asimismo que la OEA supere sus muy graves limitaciones para convertirse en escenario de consensos, con las OSC presentes y actuantes, contruidos quizá entre intensos debates y controversias, pero con vocación de servicio real y no solamente declarativo a nuestros pueblos e individuos. Como es obvio, dependerá en mucho de la propia OEA, y, claro, también de nosotros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abdullah El Erian, “Organización Jurídica de la Sociedad Internacional”, en: Max Sorensen, *Manual de Derecho Internacional Público*. FCE; México; 1994.

AAVV, *Importancia de las Instituciones en el Desarrollo de la Economía de Mercado*. APOYO e INDECOPÍ; Lima; febrero de 1996 (2da. publicación).

Amnistía Internacional, *Organización de los Estados Americanos. Implementación efectiva de la convención de Belém do Pará: Una tarea pendiente*; Índice AI: IOR 62/003/2004, Londres; octubre de 2004.

Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, FCE; México; 1994 (traducción de José F. Fernández Santilán).

CEJIL, *Evaluación del Estatuto del mecanismo de seguimiento a la implementación de la Convención de Belém do Pará. Documentos de Coyuntura No. 2*; Washington, D.C.; 2005

32 Similar al caso anterior una vía que considero se justificaría por sí misma para establecer las regulaciones sobre ello, sería la consulta, debate y acuerdo entre la OEA y las OSC interesadas del continente.



OEA y participación de la sociedad civil Entre un modelo para armar y otra posibilidad perdida

Churchill, Winston S., *La Segunda Guerra Mundial*, vol. II. Círculo de Lectores SA; Barcelona; 2003.

Douglas C. Norton, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. FCE; México; 1990.

Gallup Internacional, *Trends in Democracy, Voice of the People 2005*. Global Summary, Septiembre, 2005

Organización de los Estados Americanos, *Manual para la Participación de la Sociedad Civil en la Organización de los Estados Americanos y en el Proceso de Cumbres de las Américas*. Secretaría de Cumbres de las Américas; Washington D.C.; junio de 2005.

——, *Propuesta de Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer*, Convención de Belém do Pará, OEA/Ser.L/II.7.10, CIM/MESECVI/doc. 3/04.

——, *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, Actas y Documentos*, San José de Costa Rica 7 – 22 de noviembre de 1969, OEA/Ser.K/XVI/1.2 Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos; Washington D.C.; 1973.

Programa de Naciones Unidas para e Desarrollo: *Informe sobre Desarrollo Humano 2005, La Cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual. Resumen*. PNUD; Nueva York; 2005.