

**SOBRE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
ENTREVISTA CON DANIELA SALAZAR\***

**INTERVIEW WITH DANIELA SALAZAR ON THE INTER-AMERICAN SYSTEM FOR THE  
PROTECTION OF HUMAN RIGHTS**

**ENTREVISTA COM DANIELA SALAZAR SOBRE O SISTEMA INTERAMERICANO DE  
PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

*María Helena Carbonell\*\**

**Entrevista realizada el 15 de julio de 2017  
Quito, Ecuador**

---

\* Daniela Salazar es profesora y Vice Decana del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito (USFQ). Se desempeña como Co-Directora de la Clínica Jurídica de la USFQ. Además, es docente de maestría en la Universidad Andina Simón Bolívar (sede Ecuador) y de la Maestría en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe que ofrece el Centro Internacional de Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires). Recibió el título de abogada de la Universidad San Francisco de Quito y el título de maestría (LL.M) de Columbia University en Nueva York. Obtuvo una beca Fulbright y una beca Rómulo Gallegos. Trabajó como especialista en derechos humanos en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ha sido consultora para la Oficina del Alto Comisionado De Derechos Humanos de Naciones Unidas, la UNESCO, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Cruz Roja Internacional, Human Rights Watch, el Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información, entre otros.

\*\* Abogada, graduada de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Diplomada en Derechos Humanos y Políticas Públicas de la Universidad del Rosario (Colombia); Máster en International Humanitarian Law and Human Rights por la Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights (Suiza); candidata a PhD por la Universidad Andina Simón Bolívar. Es docente contratada de la Universidad Andina Simón Bolívar.

Desde hace ya algunos años se escucha que el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIPDH) está en crisis. Esta palabra abraza diferentes aspectos del quehacer diario del Sistema. En esta entrevista se plantea una serie de preguntas que buscan abordar el estado actual del Sistema, desde una mirada teórica y práctica.

**MARÍA HELENA CARBONELL:** Cuando se menciona el estado de crisis en el que se encuentra el SIPDH, la primera idea que nos viene a la mente es la falta de financiamiento como una de sus causas fundamentales. Para entender esto, es necesario preguntarnos ¿Cómo está previsto el financiamiento de la CIDH en el marco de la OEA? Y ¿Cómo este mecanismo de financiamiento influye en la crisis de recursos en la que encuentra inmersa en la CIDH?

**DANIELA SALAZAR:** La CIDH obtiene aproximadamente la mitad de sus fondos del presupuesto regular de la OEA, y la otra mitad de recursos provenientes de la cooperación internacional, es decir, proyectos y donaciones.

Respecto del presupuesto regular de la OEA, son los Estados los que, en el marco de la Asamblea General, deciden cada año qué porcentaje del presupuesto total de la OEA lo dedican a derechos humanos. Históricamente, a lo largo de las últimas décadas, los Estados decidieron que de todo el presupuesto de la OEA un 6% aproximadamente se destinaría a la CIDH. Se trata entonces de un sistema perverso que permite a los Estados, a través de la asignación presupuestaria, controlar a los organismos creados con la misión de supervisar a esos mismos Estados respecto del cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Es claro que no es un problema de falta de presupuesto sino de falta de voluntad política de los Estados para asignar ese presupuesto a los organismos creados para proteger derechos humanos.

Esta situación forzó a la CIDH a buscar financiar sus labores a través de donaciones y la cooperación internacionales. El problema de estos recursos es que por su naturaleza, son variables e impredecibles, y además suelen estar ligadas a temas específicos, lo que disminuye la capacidad de la CIDH de decidir qué temas son los que requieren más atención en materia de derechos humanos. Finalmente el financiamiento empieza a determinar las prioridades de la CIDH, algo muy lejano

del ideal de un organismo de protección. A pesar de estos desafíos, dejar a la Comisión sin este financiamiento –como pretendió el gobierno ecuatoriano en su cruzada contra la CIDH– implicaría dejarla sin la mitad de su presupuesto. Es decir, dejarla doblemente inoperativa.

Ahora, en este año 2017, la Asamblea General de la OEA aprobó un incremento gradual de 33% anual del presupuesto cada año, lo que se traduce en duplicar el presupuesto ordinario otorgado por la OEA al término de los próximos tres años. Esta decisión, si bien insuficiente, es un paso histórico hacia el financiamiento adecuado de la CIDH. Ahora está pendiente que esos recursos sean manejados y gestionados adecuadamente y con plena independencia de los Estados.

**MHC:** En esa misma línea (propuestas de reforma al Sistema), el Ecuador ha adoptado un rol más activo en la palestra regional. Concretamente, ¿cuál ha sido el rol del Estado ecuatoriano? Y ¿a través de qué instituciones nacionales se impulsó el apuntalamiento del Ecuador como actor en materia de reforma del Sistema?

**DS:** Si bien la crisis financiera de la CIDH no es nueva, durante los últimos años esa crisis se agravó sobre todo a raíz de la disminución de recursos de la cooperación internacional (algunos fueron redireccionados a las crisis de refugiados en Europa, entre otros), así como también a la mala administración del Secretario Ejecutivo anterior (Emilio Álvarez Icaza). Mientras la CIDH agonizaba, el Estado ecuatoriano inició una agresiva campaña de descalificación y deslegitimación del organismo de protección de derechos humanos. Entre otros, el Estado ecuatoriano buscó minar las facultades de la CIDH, particularmente aquella de otorgar medidas cautelares, es decir, la de recomendar a los Estados que adopten medidas para prevenir que ocurran daños graves e irreparables contra las personas. También buscó impedir que la CIDH pueda buscar financiamiento externo, sin que esto vaya acompañado de un aumento en los fondos provenientes del presupuesto regular. La campaña fue agresiva e incluyó una gira del Canciller Patiño por más de 13 países para conseguir aliados. Afortunadamente, la campaña de Cancillería no tuvo éxito y no se reformó el sistema en el sentido de debilitar las facultades de la CIDH para velar por los derechos humanos en la región. Es previsible que ahora que ya no están en el poder, ex funcionarios

del gobierno del Presidente Correa que tanto esfuerzo dedicaron a debilitar a la CIDH, que llegaron incluso a proponer que desapareciera, acudan a este organismo en búsqueda de protección. Es una constante histórica.

**MHC: La relación entre los Estados y los órganos del Sistema ha sido álgida en algunos momentos históricos. ¿Cómo evaluarías esta relación actualmente? ¿Es posible hablar de una relación diferenciada entre los Estados y la CIDH, por un lado, y, entre los Estados y la Corte IDH, por otro? De ser el caso, ¿a qué crees que se debe este tratamiento diferenciado?**

**DS:** La relación siempre va a ser de tensión puesto que los propios Estados crean estos organismos para que supervisen el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, no obstante, a esos Estados no les conviene que estos organismos actúen de manera eficiente. La relación es distinta entre los Estados con la Comisión y los Estados con la Corte. La diferencia se debe sobre todo a las distintas facultades de estos organismos. Mientras que la Corte es un organismo jurisdiccional con dos funciones muy limitadas en función de la ratificación de su competencia por parte de cada Estado, la Comisión es un organismo cuasi-jurisdiccional con un mandato amplio: el de proteger y promover los derechos humanos en el hemisferio. El ejercicio de ese mandato, implica que la CIDH no sólo procese casos sino que realice recomendaciones a los Estados para prevenir violaciones de derechos humanos, así como advertencias cuando la situación de derechos humanos en el Estado se agrava por cualquier factor. Así, mientras que la Corte se pronuncia sobre casos que –para el momento en el que llegan a la Corte han ocurrido décadas atrás– la Comisión con frecuencia se pronuncia sobre decisiones de los gobiernos de turno, lo que hace que su relación sea mucho más delicada.

**MHC: En el marco de estas relaciones (Estados-Sistema), un diálogo con las cortes nacionales es cada vez más común y se presenta, para algunos autores/as, como una herramienta fundamental para fortalecer una relación que puede ser problemática a veces. ¿En qué sentido se da este diálogo? (de ser posible, enfócate en el caso ecuatoriano)**

**DS:** No calificaría la relación entre la Corte IDH y las Cortes Nacionales como un diálogo. La Corte IDH ha insistido en la última década en que todo operador ju-

dicial, e incluso todo funcionario gubernamental, está obligado a realizar un control de convencionalidad, es decir, a controlar que sus actos se ajusten a la Convención Americana y a la interpretación autorizada que la Corte ha realizado respecto de los derechos y las obligaciones contenidas en la Convención. Lejos de dialogar, la Corte IDH ha pretendido imponer muchas de sus decisiones a las cortes internas. En sus decisiones, la Corte utiliza la jurisprudencia de las cortes nacionales, bajo el concepto de “consenso regional” sólo cuando le conviene. Cuando su decisión va en contra de la interpretación de las Cortes de la región, la Corte IDH simplemente las ignora. Las cortes nacionales han sido más o menos receptivas respecto de la jurisprudencia interamericana, también utilizándola cuando les resulta conveniente para fundamentar su decisión, e ignorándola cuando no conduce a la decisión que quieren adoptar. Esos jueces que ignoran los mandatos de la Corte IDH podrían comprometer la responsabilidad internacional del Estado. Pero la Corte IDH también podría beneficiarse de un diálogo más robusto y menos interesado con las cortes nacionales.

**MHC: Ese diálogo requiere una discusión sobre la subsidiariedad de la justicia internacional en el marco de las democracias latinoamericanas. ¿Es posible hablar de confianza en los órganos nacionales (base del principio de subsidiariedad) cuando se ha demostrado la existencia de patrones estructurales de discriminación en sociedades con debilidades institucionales? ¿Cómo se articula el rol de promoción y protección de los derechos humanos del Sistema en este escenario?**

**DS:** Una comparación entre la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos permite concluir que mientras el primero presume que trata con Estados democráticos, la Corte IDH parte de una relación de desconfianza con los Estados, presume la debilidad institucional de sus organismos así como la impunidad frente a las graves violaciones de derechos humanos. Si bien las democracias latinoamericanas no están fortalecidas, sería importante que la Comisión pueda fortalecer su rol de prevención y promoción de derechos humanos, para fortalecer las capacidades nacionales de respuesta frente a violaciones de derechos humanos, y permitir que la Corte progresivamente actúe como un órgano subsidiario basado en una relación de confianza con los Estados.

**MHC: Finalmente, frente a estas cuestiones, ¿cuáles serían los principales retos que abordará el sistema en los años que vienen? Y ¿Qué rol crees que tendrá el Ecuador?**

**DS:** Los retos no han cambiado respecto de los que el sistema sufría hace una o dos décadas: 1) la falta de financiamiento adecuado de sus órganos, que influye en la demora procesal y los convierte en inoperativos; 2) la ausencia de herramientas que permitan a los órganos del sistema hacer cumplir sus decisiones y recomendaciones; 3) la falta de ratificación universal de todos los tratados adoptados dentro del sistema, por parte de todos los Estados de la OEA y, 4) la creciente falta de legitimidad de las decisiones de la Comisión y la Corte debido a la ausencia de un diálogo franco y robusto con

los sistemas nacionales de protección de derechos humanos (incluidas las Cortes) así como también debido a que progresivamente los Estados nombran como candidatos para ocupar los cargos de Comisionado o Juez de la Corte a personas con escasa legitimidad moral o versación en materia de derechos humanos.

Ecuador continuará su cruzada en contra del sistema interamericano de derechos humanos. A pesar de que tenemos un nuevo gobierno, que aparentemente es más tolerante frente a la crítica, el personal de Cancillería sigue siendo el mismo y sigue cumpliendo las instrucciones de debilitar a los organismos internacionales de protección de derechos humanos, al igual que se continúa debilitando a las organizaciones de derechos humanos a nivel interno.