

OBSERVACIONES AL PROCESO DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

1. Introducción

Las organizaciones abajo firmantes, integrantes de la Coalición Internacional de Organizaciones por los Derechos Humanos en las Américas (en adelante “la Coalición”), otras organizaciones y personas interesadas, apoyamos enérgicamente cualquier iniciativa, bien parta esta de los Estados o bien de los propios órganos de protección, que suponga el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (“SIDH”). Sin embargo, dichos procesos deben llevarse a cabo de manera genuina, es decir con el propósito real de fortalecer teniendo en cuenta el objetivo último del SIDH, y las responsabilidades fundamentales que les competen a los Estados para su consecución, y no de limitar el alcance de la tutela regional de protección.

En ese espíritu, a continuación nos permitimos hacer algunas observaciones en relación al actual proceso iniciado por el 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 adelante “Grupo de Trabajo”). Las observaciones que se presentan no abarcan todos los temas planteados en el documento final del Grupo de Trabajo, así como otros desafíos que el SIDH enfrenta para asegurar el goce y disfrute de los derechos humanos en la región. Sólo aspiran a hacer llegar contribuciones fundamentales sobre algunos temas cruciales.

En primer lugar, reflexionamos sobre la pertinencia y el objetivo último del proceso iniciado por el Grupo de Trabajo, para exponer a continuación cuales son los principios que las organizaciones firmantes consideramos que deben guiar el proceso de fortalecimiento. Luego, señalamos algunos temas esenciales que hemos constatado no están presentes en la discusión. Finalmente, nos permitimos hacer algunas observaciones respecto a las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo en su “Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la Consideración del Consejo Permanente”, de 13 de diciembre de 2011 (GT/SIDH-13/11 rev. 2).

2. Propósito del debate actual sobre el fortalecimiento del Sistema Interamericano

A lo largo de su historia, los órganos del SIDH y otros actores interesados en garantizar la tutela regional de los derechos fundamentales, han ido respondiendo a diversos desafíos planteados por Estados de la región bajo gobiernos de distinto signo político, los cuales han cuestionado en diferentes coyunturas, su efectividad, su independencia, su autonomía, los criterios de acción y la obligatoriedad de sus decisiones, entre otros aspectos.

Es preciso tener en cuenta ese contexto histórico a la hora de afrontar el presente proceso de reflexión abierto por el Grupo de Trabajo, ya que no se puede soslayar que la creación del Grupo se da en una coyuntura en la que diversos gobiernos democráticos han cuestionado la efectividad del SIDH y el papel de la CIDH después de que dicho órgano emitiera decisiones o tomara medidas que los afectaban¹. Estas reacciones recientes se replicaron incluso en el seno de los órganos políticos de la propia Organización de Estados Americanos², y fueron el motor generador del debate de reflexión actual.

De igual modo, las organizaciones de la sociedad civil tenemos presente que el proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH, se abre a tan solo dos años de la adopción por parte de los órganos del SIDH de las reformas a sus Reglamentos. Las posiciones entonces mantenidas por algunos Estados respecto al Reglamento de la CIDH no estaban siempre orientadas a su fortalecimiento, sino en muchas ocasiones a disminuir el alcance de protección ofrecido por dicho órgano como lo desarrollamos en otros documentos³. Ahora bien, numerosas de las propuestas que los Estados realizaron entonces, y que fueron ampliamente consideradas por los

¹ Ver posición de Venezuela tras la emisión de la CIDH del Informe “Democracia y Derechos Humanos en Venezuela”, en <http://www.semana.com/mundo/chavez-dice-venezuela-saldra-cidh/135502-3.aspx> ; y sobre su inclusión en el capítulo IV del Informe Anual de la CIDH, en <http://www.semana.com/nacion/cidh-no-trabaja-beneficio-ddhh-sino-intereses-eeuu-gobierno-venezolano/155172-3.aspx>; Declaraciones del Presidente Correa de Ecuador después de que la CIDH emitiera declaraciones en relación al tema de libertad de expresión <http://www.contrainjerencia.com/?p=31193>; Declaración del gobierno brasileño tras la emisión por parte de la CIDH de las medidas cautelares de Bello Monte <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>; Nota de prensa sobre la reacción del Estado peruano tras la decisión de la Comisión Interamericana de someter el caso Chavín de Huantar a la competencia de la Corte, en <http://peru.com/actualidad/peru-rechaza-demanda-cidh-caso-chavin-huantar-noticia-35156>.

² En su intervención de 14 de julio de 2011 ante el Consejo Permanente, el Secretario General de la OEA, recogió algunos de los temas planteados por los Estados al hacer referencia a la autonomía de la CIDH, que en su opinión debe limitarse a los temas sustantivos y no a cuestiones administrativas que afectan su funcionamiento; abogó por priorizar la competencia de promoción de la CIDH respecto a la semi-jurisdiccional; y cuestionó el alcance y obligatoriedad de las medidas cautelares. Ver Intervención del Secretario General de la OEA, José Miguel Inzulza, en la Reunión del Consejo Permanente de 14 de julio de 2011 (GT/SIDH/INF-1/11 de 18 de julio de 2011).

³ CEJIL, Documento de Coyuntura No 5, “Aportes para la Reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión y la Corte Interamericanas”, 2008, disponible en http://cejil.org/sites/default/files/Documento_5_sp_0.pdf ; CEJIL, “Observations regarding the proposal for the IACHR Rules of Procedure, 30 June 2009; CEJIL, “Observaciones al proyecto de reforma del Reglamento de la Corte”, 13 de agosto de 2009.

órganos del SIDH en aquella ocasión, vuelven a estar incluidas como recomendaciones en el Informe del Grupo de Trabajo⁴.

Por tanto, si bien las organizaciones de la sociedad civil apoyamos cualquier iniciativa de reforma en el funcionamiento de la CIDH que comporte su fortalecimiento, la coyuntura política en la que ha surgido el proceso podría traducirse en medidas que contrariando la misión formal del Grupo de Trabajo, pretendan limitar el alcance de la tutela de protección ofrecida por la CIDH.

Antes de entrar al desarrollo de algunos temas a continuación, es crucial tener en cuenta que sin desmedro del equilibrio procesal y la importancia de la seguridad jurídica, los Estados al firmar tratados de derechos humanos y al crear mecanismos supranacionales de vigilancia, reconocen la desigualdad de los individuos frente al poder estatal y la necesidad de un sistema complementario que dé respuesta de justicia concreta. Por tanto, los reclamos de las víctimas que no obtuvieron justicia y/o protección en sus propios países los sitúa en una situación de debilidad frente a un Estado que diseña y dirige el aparato estatal en todas sus dimensiones, tiene absoluto privilegio sobre la información y detenta el monopolio de la fuerza pública. Es por tanto en primer lugar a los Estados a quienes les compete desarrollar todos los esfuerzos posibles para evitar violaciones, repararlas en su caso, fortalecer el Sistema haciendo eficaces sus resoluciones, cumplir el deber de garantías colectivas que le asigna los instrumentos internacionales y dotar al sistema de los recursos financieros necesarios.

A continuación hacemos referencia a algunos de los principios que deben guiar a los órganos políticos de la OEA a la hora de emprender un proceso genuino de fortalecimiento del funcionamiento de la CIDH.

3. Principios que deben guiar el proceso de reflexión de fortalecimiento del SIDH

El proceso de reflexión iniciado por el Grupo de Trabajo debe tener como norte y guía la protección de los derechos humanos de los individuos, quienes son los destinatarios últimos del SIDH.

Por ello, para asegurar una protección más amplia, cualquier modificación en el funcionamiento de la CIDH debe estar inspirada por el objetivo y propósito último del SIDH, es decir, la protección y promoción de los derechos humanos en el hemisferio, así como la promoción de medidas que generen un mayor acceso de las

⁴ Ver al respecto las posiciones de algunos Estados respecto al mecanismo de medidas cautelares (abogando por la solicitud de información antes de la adopción de las medidas; la creación de criterios concretos de valoración de gravedad y urgencia; la determinación de los beneficiarios; la revisión de las medidas, etc); la propuesta de eliminar el mecanismo de acumulación de admisibilidad y fondo; necesidad de establecer plazos para la tramitación de peticiones; mayor participación de la CIDH en los procesos de solución amistosa; metodología para la elaboración del Capítulo IV, entre otros. Ver OEA, CP, CAJP, *Resultados del Proceso de Reflexión sobre el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos* (2008-2009), OEA/Ser.G, CP/CAJP-2665/08 rev. 8 corr. 3, 18 de marzo de 2009.

víctimas al proceso y una mayor efectividad del Sistema en su totalidad. Para ello, es preciso considerar que el objetivo primordial del SIDH no es realizar un ideal de justicia abstracto, sino garantizar la protección de la dignidad humana sin distinción y brindar justicia a las víctimas concretas de violaciones a sus derechos humanos. Esta justicia debe asegurar la reparación de los daños causados, así como desarrollar herramientas para prevenir violaciones futuras y contribuir a eliminar las violaciones endémicas que aún persisten en nuestro hemisferio.

De manera adicional, el Sistema debe asegurar un acceso igualitario y efectivo y, debe ser dotado de recursos económicos suficientes que garanticen su autonomía, independencia y eficacia. A su vez, los Estados deben avanzar respecto al grado de cumplimiento de las resoluciones de los órganos del Sistema hasta que el mismo sea completo, ya que sólo así se cumplirá el propósito último de lograr la tutela efectiva de los derechos humanos.

Teniendo en cuenta la centralidad de las víctimas en el SIDH, el proceso de reflexión debe estar abierto a escuchar su posición, así como a las organizaciones que los representan, y a las instituciones nacionales de derechos humanos, entre otros actores clave. Ello requiere que cualquier debate se lleve a cabo garantizando una participación amplia de la sociedad civil en todas las fases del proceso de reflexión. Es preciso que las recomendaciones realizadas por el Grupo de Trabajo sean debatidas de la manera más amplia y oportuna posible y que en caso de disensos, se decida siempre a favor del efecto útil de tutela, sin descuidar la seguridad jurídica y el necesario equilibrio procesal.

Así, es necesario recordar que la participación de la sociedad civil en el debate oral se limitó a un solo día, el 28 de octubre de 2011, con un tiempo limitado, reunión que se llevó a cabo en la sede principal de la OEA en Washington DC⁵. En este sentido, observamos que el Informe adoptado por el Grupo de Trabajo el 13 de diciembre de 2011 incorpora temas propuestos por algunos Estados luego de la reunión del 28 de octubre, sin que las organizaciones de la sociedad civil tuviéramos posibilidad de aportar y participar en su discusión. A su vez, desconocemos cual fue la metodología y consideraciones adoptadas por los Estados a fin de valorar los aportes escritos y orales formulados por la sociedad civil.

Asimismo, se debe tener presente que en última instancia las recomendaciones que formule el Grupo de Trabajo deben ser valoradas de manera independiente y autónoma por la propia CIDH, como el propio documento de los Estados establece, dentro de los parámetros marcados por la Convención Americana, su propio Reglamento, y los principios de protección de los seres humanos que inspiran el Sistema⁶.

⁵ Ver al respecto, carta enviada por un grupo de 180 organizaciones de la sociedad civil al Presidente del Grupo de Trabajo el 13 de diciembre de 2011.

⁶ Ver Corte IDH. Control de Legalidad en el Ejercicio de Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41 y 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-19/05 de 28 de noviembre de 2005. Serie A No. 19, párr. 21:

los tratados de derechos humanos... se inspiran en valores comunes superiores, centrados en la protección del ser humanos, se aplican de conformidad con la noción de garantía

Ello sería consistente con el reconocimiento formal que las delegaciones estatales han hecho sobre la importancia de la autonomía e independencia de la CIDH para mantener su credibilidad, legitimidad y funcionalidad⁷.

4. Temas ausentes en el proceso de reflexión del Grupo de Trabajo

Las organizaciones firmantes consideramos que deberían estar incluidos en el debate algunos temas que resultan centrales para el fortalecimiento del SIDH y que de momento los Estados han dejado fuera de la discusión, a pesar de que las organizaciones de la sociedad civil solicitamos su inclusión en la sesión llevada a cabo el 28 de octubre de 2011. La vasta mayoría de estos temas están relacionados con las acciones que los propios Estados precisan adoptar a fin de garantizar que el SIDH –que comprende tanto a los órganos de protección, la OEA, los Estados, las víctimas, entre otros- se fortalezca.

- a. Principios, criterios y procedimientos para la elección de miembros de la CIDH y de la Corte

Tanto la CIDH como la Corte Interamericana son los órganos competentes para conocer la violación de derechos humanos en el Sistema Interamericano. Ambos órganos tienen por tanto, un rol fundamental en la promoción y protección de éstos derechos, y ejercen una importante labor en la “producción de estándares legales que contribuyen a perfeccionar la jurisprudencia constitucional y legal en cada uno de los Estados Americanos”⁸. Debido a la importancia que tiene la conformación de estos órganos, las organizaciones de la sociedad civil hacemos un constante llamado de atención sobre los requisitos que deberían cumplir los candidatos/as a jueces/as y comisionados/as, ya que quienes están encargadas de impartir y administrar justicia y su rol tiene una “importancia decisiva para la cabal realización de los derechos humanos”⁹.

En ese sentido, al momento de la selección y elección de los candidatos/as para jueces/as y comisionados/as, los Estados, como responsables exclusivos de esta decisión, deben tener seriamente en cuenta que el nombramiento debe guiarse por criterios de competencia para ejercer el cargo, y de autoridad moral para desarrollar su labor y que las personas gocen de un alto nivel de legitimidad. Otros factores que deben considerarse son la representatividad de diferentes sectores de la población atendiendo a la diversidad en la región, así como el criterio de paridad de género.

colectiva, consagran obligaciones de carácter esencialmente objetivo y cuentan con mecanismos de supervisión específicos.

⁷ Ver Informe del Grupo de Trabajo de 13 de diciembre de 2011, pag. 8.

⁸ Claudia Martín, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Distribuciones Fontamara, México, 2004, pág 207

⁹ Declaración de Viena y Programa de Acción, adoptada por la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos celebrada en Viena el 25 de junio de 1993, párr 27.

Con base en ello, en el proceso de reflexión para mejorar el funcionamiento de la CIDH, los Estados deberían incluir el establecimiento de mecanismos a nivel local e internacional, que generen procesos de postulación y selección lo más abiertos y transparentes posible, sin requerir por ello una modificación de la CADH o los Estatutos de la Comisión Interamericana.

Dichos mecanismos deben asegurar que los requisitos establecidos en la CADH para escoger a jueces/as y comisionados/as se cumplan a través de candidatos/as que acrediten públicamente sus capacidades académicas, sus méritos y su trayectoria en el campo de los derechos humanos. Adicionalmente, la autoridad moral requerida por la CADH debe verse reflejada por un público reconocimiento de una actuación personal y profesional intachable, al igual que unos valores éticos que demuestren su compromiso con la democracia, los principios y estándares del sistema interamericano y una efectiva protección de los derechos humanos sin discriminación.

De igual modo, deben establecerse excluyentes respecto a candidatos/as que hayan tomado decisiones, asumido actitudes o posturas públicas que impliquen un manifiesto desconocimiento de los principios y estándares interamericanos, que hayan sido parte de gobiernos autoritarios o dictatoriales, que hayan participado en violaciones de derechos humanos o que tengan posiciones ideológicas manifiestamente incompatibles con el SIDH.

Para que se pueda garantizar la independencia de comisionados/as, los factores de competencia y autoridad deben ser los criterios a analizar para su designación, pero complementario a ello, es fundamental la independencia que debe tener el órgano encargado de hacer la elección de los/as candidatos/as, y la transparencia del proceso de selección que se utilice. El intercambio de votos entre los Estados que se ha venido llevando a cabo en los procesos de elección en la práctica, quebranta no solamente la transparencia y objetividad del proceso, sino que además pone en juego la independencia de quien salga electo/a, por las posibles presiones o interferencias (entre otros factores) para su elección.

Por lo anterior, consideramos que este tema debería ser central en cualquier proceso de mejora del SIDH¹⁰.

b. Complementariedad en la protección de los derechos humanos

¹⁰ Teniendo en cuenta la importancia de este tema para el fortalecimiento del SIDH, CEJIL ha abogado por la creación de mecanismos transparentes que garanticen la independencia y competencia de los candidatos a Jueces/Juezas y Comisionados/as. Ver por ejemplo, Documento de Coyuntura No 1, “Aportes para el proceso de selección de miembros de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, 2005, en http://cejil.org/sites/default/files/Documento_1_sp_0.pdf ; CEJIL, Gaceta No. 6, “Las elecciones de miembros para la Corte y la Comisión Interamericana”, 1997.

Con la finalidad de fortalecer el SIDH y hacerlo más eficiente, es preciso que se de un debate abierto entre los Estados, la propia CIDH y las organizaciones de la sociedad civil, sobre la complementariedad que debe existir entre el SIDH y otros mecanismos de protección.

Ello es particularmente importante en el marco actual de existencia de recursos limitados para el SIDH. Por tanto, los Estados deben asumir como objetivo propio no sólo el muy necesario aumento de los recursos, sino también la creación de mecanismos, junto con la OEA y la sociedad civil, de convergencia y complementariedad entre los sistemas regionales de protección de derechos humanos y el sistema universal de Naciones Unidas, así como instituciones nacionales y regionales. Un objetivo relevante en este sentido, consiste en la armonización legislativa y de políticas públicas con las pautas fundamentales en derechos humanos plasmadas en las constituciones y tratados en derechos humanos soberanamente ratificados por los Estados del hemisferio.

A nivel nacional, los Estados deben adoptar e implementar planes y políticas efectivas de derechos humanos que recojan los estándares desarrollados por los órganos de protección universal y regional y, con participación de la sociedad civil, deben diseñar mecanismos para su efectiva implementación.

c. Importancia de profundizar los compromisos en cuanto a la ejecución de decisiones y sentencias

El tema de la ejecución de decisiones y sentencias del SIDH es de capital importancia por su relevancia para la tutela efectiva de derechos y la legitimidad última del Sistema. Si bien la temática estuvo ausente en la agenda formal, la misma fue parcialmente retomada en las recomendaciones de temas a profundizar a futuro. Ello confirma la centralidad de este tema capital.

Al respecto, es preciso anotar que la mayor parte de las sentencias de la Corte exigen medidas de investigación judicial o modificaciones de normativas que exceden las competencias del Ejecutivo en un sistema democrático. Estos casos se agudizan en países de estructura federal, donde el Poder Ejecutivo nacional responde por los Estados.

A la fecha, buena parte de los países de la región no ha enfrentado estos desafíos de modo sistemático. Por ello, es preciso dar un salto cualitativo en la respuesta a este tema, a través de distintas estrategias que superan el marco legal como: la importancia de multiplicar los actores involucrados en la supervisión o implementación de las decisiones; la ventaja de que existan mecanismos que despolitizen los diversos aspectos de la ejecución de las decisiones; la virtud de mantener espacios con participación plena de las víctimas y organizaciones de derechos humanos reclamantes, entre otros.

Por lo anterior, alentamos a los Estados a profundizar en el diseño de mecanismos que permitan articular la protección interamericana con la protección a nivel local de manera fluida.

- d. Necesidad de discutir la agenda temática en función de las necesidades de protección de la región

De igual forma, los Estados pueden jugar un importante rol a la hora de discutir y proponer una agenda de prioridades temáticas relacionadas con su mirada sobre los temas más álgidos en el ámbito de los derechos humanos, en base a las coyunturas políticas y sociales de la región. Un debate constructivo debería empezar por hacer un análisis de esta naturaleza para, en lo metodológico y en lo sustantivo, abordar cómo el SIDH puede hacer frente, en la medida de sus posibilidades, a prevenir y superar las falencias y debilidades existentes.

Sin embargo, este debate orientativo estuvo ausente en el ámbito del Grupo de Trabajo.

5. Observaciones sobre algunos de los temas incluidos por el Grupo de Trabajo en el proceso de reflexión

- a. La universalización del SIDH

Al considerar los desafíos y objetivos a mediano y largo plazo de la CIDH, el Grupo de Trabajo insta a la CIDH a priorizar en sus actividades de promoción “la firma, ratificación o adhesión a la Convención Americana de Derechos Humanos y demás instrumentos interamericanos sobre derechos humanos en los países que aun no hubieren hecho”¹¹. De igual modo, recomienda a los Estados que aun no sean Parte, a “la firma y ratificación o adhesión de la CADH y a todos los instrumentos jurídicos interamericanos de derechos humanos, así como a la aceptación contenciosa de la Corte”¹².

Las organizaciones de la sociedad civil acogemos vigorosamente esta recomendación, y consideramos que es fundamental que los Estados firmen y ratifiquen todos los tratados interamericanos de derechos humanos. Ello constituye un paso fundamental para la ampliación de los mecanismos de tutela de derechos de las personas, que a la luz de la experiencia regional y comparada, se beneficia indubitablemente de la existencia de sistemas de protección internacional y regional de los derechos humanos.

A su vez, consideramos que más allá de la ratificación, los Estados deben adoptar legislación, políticas y prácticas internas necesarias para que dichos tratados e instrumentos sean implementados de manera efectiva. En ese sentido, recordamos

¹¹ Informe del Grupo de Trabajo, pág. 9.

¹² Idem, pág. 10.

que no son pocos los Estados Parte que, a pesar de haber ratificado instrumentos regionales de protección, tienen pendiente la adopción de tipos penales intenos, legislación, o políticas públicas que los materialicen. Algunos de estos retos responden a medidas de reparación concretas dictadas por la CIDH y la Corte Interamericana, y que en la actualidad permanecen incumplidas¹³.

Por tanto, las organizaciones de la sociedad civil consideramos que la ratificación de los tratados e instrumentos regionales en materia de derechos humanos es un paso fundamental para que los Estados cumplan con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, pero el mismo debe traducirse a su vez en la efectiva implementación de dichos instrumentos.

b. Promoción y protección: funciones de la CIDH

Como hemos sostenido en documentos anteriores, es este un tema de viejo debate, que resurge sostenidamente en contextos donde los Estados reaccionan frente a las resoluciones de la CIDH en materia de peticiones individuales o medidas de protección. La Comisión Interamericana cuenta con potestades de promoción y protección. Ambas las realiza mediante mecanismos tales como las visitas a países de las relatorías y comisionados/as; informes especiales temáticos; informes anuales y especiales sobre países; el trabajo en coordinación con otros órganos y mecanismos del sistema universal de derechos humanos, entre otros. Sin contar la existencia de otros órganos y mecanismos de la propia OEA con mandatos de protección. Así como de universidades, institutos interamericanos e instituciones nacionales y regionales y organizaciones dedicadas exclusivamente a tareas de promoción en derechos humanos.

Es por ello que, lejos de oponernos a que la CIDH mejore la eficacia en sus tareas de promoción, es fundamental tener en cuenta que la CIDH tiene a su cargo además de dichas funciones, otras de protección referidas específicamente al sistema de peticiones individuales y medidas de protección que no realiza ningún otro órgano fuera del SIDH, (sin contar la Corte IDH), y que es la esencia misma de la existencia de un sistema subsidiario y complementario frente a las falencias que los propios Estados no pudieron o quisieron resolver. El SIDH constituye la única y última oportunidad de obtener reparación y justicia para los habitantes del continente.

Con un presupuesto que alcanza apenas para la supervivencia de los órganos de protección y que se integra fundamentalmente por fondos extra-regionales, exigirle a la CIDH mayor actividad de promoción o asistencia técnica a los Estados de la

¹³ A modo de ejemplo, a pesar de haber firmado la Convención Interamericana sobre al Desaparición Forzada de personas, Perú aún no ha adoptado un tipo penal de desaparición forzada acorde con los estándares internacionales, a pesar de que esta medida fue ordenada por la Corte Interamericana en varios casos contenciosos. Ver Corte IDH, Caso Gómez Palomino vs. Perú; Caso Kenneth Ney Anzualdo vs. Perú.

región es imponerle una carga imposible de cumplir que impactaría gravemente en el sistema de casos.

c. Medidas cautelares

En primer lugar observamos que el mecanismo de medidas cautelares es quizás el que acumula un mayor número de recomendaciones por parte del Grupo de Trabajo, y que pese al objetivo formal del Grupo, muchas de estas recomendaciones podrían limitar el alcance de protección hacia los y las ciudadanos/as de la región en situaciones de gravedad y urgencia.

En segundo lugar, es preciso tener en cuenta que muchas de las preocupaciones mostradas por los Estados respecto al mecanismo de medidas, ya fueron ampliamente debatidas durante el proceso de reformas del Reglamento de la CIDH, y como consecuencia de ellas se vio modificado el artículo del Reglamento que define y articula el mecanismo de medidas. De ese modo, el actual artículo 25 define los elementos que la CIDH considera para otorgar las medidas, y explicita los factores que tendrá en cuenta para concederlas, entre los que se incluye que el beneficiario haya denunciado el riesgo ante las autoridades, la identificación individual de las víctimas, y la conformidad de los potenciales beneficiarios cuando ello sea posible. De igual modo, el artículo 25 exige que la CIDH pida información al Estado antes de conceder las medidas, a menos que la situación de riesgo justifique su otorgamiento inmediato. Del mismo modo el artículo prevé que la CIDH revise periódicamente el mantenimiento de las medidas, y recoge de manera explícita que el otorgamiento de las medidas no presupone prejuzgamiento del asunto de fondo.

Con base en lo anterior, es claro que muchas de las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo resultan redundantes, por cuando la CIDH ya las tuvo en cuenta en el proceso de reforma de su Reglamento y, modificó el artículo 25, el cual ahora cristaliza muchas de dichas propuestas.

Por tanto, no vamos a entrar a valorar cada una de las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo a la CIDH, pero si nos parece esencial presentar nuestras observaciones sobre cual debería ser la interpretación del artículo 25 del Reglamento de la CIDH, por cuanto consieramos que una aplicación estricta y automática del mismo en el sentido propuesto por el Grupo de Trabajo, sin considerar el contexto y caso concreto, podría crear una carga más onerosa en los solicitantes, y relativizar la eficacia de este mecanismo de protección.

De ese modo, el artículo 25(4)(a) prevé que la CIDH tenga en cuenta si los solicitantes han denunciado la situación de riesgo ante las autoridades pertinentes o los motivos por los que no lo han hecho. Ante este requisito, los Estados deben tener en cuenta que en determinadas circunstancias, tales como cuando la amenaza proviene de los propios cuerpos de seguridad o de la administración de justicia frente a los que se tendría que interponer la denuncia, los solicitantes pueden estar impedidos de hacerlo. Asimismo, en situaciones de hostigamiento conocidas por las

autoridades, el Estado debería investigar las violaciones de oficio, sin esperar la denuncia por parte de los solicitantes. Finalmente, es preciso considerar que hay situaciones de impunidad generalizada en que la ineficacia de las denuncias constituye un patrón.

Quizá el aspecto que mayor preocupación ha levantado entre las organizaciones de la sociedad civil, es el requerimiento de información por parte de la CIDH al Estado en todos los casos antes de conceder las medidas. La aplicación automática de este requisito por parte de la CIDH hace menos efectivas las medidas, por hacer más lento el procedimiento de su otorgamiento, aumentando en ocasiones el riesgo contra el/la solicitante. De hecho, en algunos casos los hostigamientos se han consumado durante ese periodo de solicitud de información al Estado¹⁴. Por ello, es necesario que la CIDH considere el contexto, el patrón, la repetición de las amenazas sobre los mismos beneficiarios, la investigación por parte del Estado respecto a las amenazas, así como el grado de cumplimiento del Estado respecto a las medidas cautelares en general, a la hora de considerar si realmente es necesario en ocasiones esperar a recibir información del Estado antes de otorgar las medidas.

A la hora de considerar solicitudes de medidas cautelares o provisionales, es fundamental que la CIDH y Corte adapten su práctica frente a nuevas modalidades de hostigamiento, especialmente por parte de actores no estatales, y que respondan de manera adecuada frente a ellas. En este sentido, ante amenazas u hostigamientos por parte de grupos ilegales, crimen organizado, actores vinculados a disputas de tierras o explotación de recursos u otros, y considerando el alto índice de impunidad frente a ellas, la CIDH y Corte deben valorar en mayor medida, la respuesta de los Estados frente a las denuncias interpuestas por los solicitantes. Ello por cuanto, la realización de investigaciones efectivas es un elemento fundamental para garantizar la integridad y vida de las personas en riesgo.

Respecto a la provisión del artículo 25 que indica que el incumplimiento por parte de los beneficiarios o sus representantes de los requerimientos de información de la CIDH podrán resultar en el levantamiento de las medidas, la misma también debería aplicarse con cautela. Si bien, compartimos la lógica de este criterio, es necesario considerar que pueden existir situaciones en que los beneficiarios e incluso sus representantes no están en posición de responder, por la propia situación de riesgo que implique, por ejemplo tener que exiliarse o desplazarse, por estar temporalmente incomunicados, u otras situaciones de igual gravedad, etc.

Las organizaciones de la sociedad civil coincidimos con el Grupo de Trabajo en que es preciso “un plan de trabajo para la revisión periódica de las medidas cautelares

¹⁴ Ver, por ejemplo, solicitud de medidas cautelares ante la CIDH por parte del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo a favor de los familiares en el caso del Palacio de Justicia vs. Colombia, de 13 de septiembre de 2010. En dicho caso, ante la recepción de la solicitud, la CIDH solicitó información al Estado de acuerdo al artículo 25(5) del Reglamento, teniéndose que exiliar uno de los potenciales beneficiarios antes de recibir respuesta alguna de la Comisión por el peligro inminente contra su vida y la falta de medidas de protección.

vigentes con su correspondiente cronograma”. Ello, por cuanto una vez concedidas las medidas, el seguimiento a las mismas se queda en un mero trámite burocrático de traspaso de información entre el Estado y los beneficiarios. Por ello, para aumentar la efectividad de las medidas, dicha recomendación debe interpretarse exigiendo que la CIDH haga un seguimiento pro activo del cumplimiento de las mismas, no sólo mediante la solicitud de información, sino también mediante el ejercicio de sus otras competencias, como las visitas a país, la tramitación de casos, la concesión de audiencias y reuniones de trabajo, la emisión de comunicados, etc. Por su parte, los Estados deben establecer mecanismos efectivos de cumplimiento de las medidas cautelares, así como mostrar resultados concretos, y no simplemente remitir documentación a la CIDH que no avanza el cumplimiento.

En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil consideramos alarmante que el Informe del Grupo de Trabajo carezca de recomendaciones a los Estados que, mas allá del desarrollo de buenas prácticas, requiera el cabal cumplimiento de las medidas, y aliente a crear mecanismos para prevenir situaciones de riesgo y, cuando las mismas existan, responder de forma efectiva. Tampoco reflexiona sobre las consecuencias políticas y jurídicas que podrían imponerse a los Estados que incumplen las medidas¹⁵.

Finalmente, consideramos que el Grupo de Trabajo no debe subestimar la importancia que tiene la propia concesión de las medidas para la protección en sí. En muchos casos, la simple concesión de las medidas tiene el efecto de neutralizar las amenazas, y en algunos casos de evitar la consumación de las mismas. Por el contrario, el levantamiento prematuro de las medidas, puede hacer resurgir el riesgo u ocasionar la consumación de la violación¹⁶.

d. Asuntos de procedimiento en la tramitación de los casos y peticiones individuales

También respecto a este tema, las organizaciones de la sociedad civil observamos que muchas de las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo coinciden con las propuestas que hicieron los Estados durante el proceso de reformas del Reglamento de la CIDH. Por ello, las mismas fueron ampliamente debatidas y consideradas por la CIDH en aquella ocasión.

En relación a la aplicación “rigurosa de los criterios de admisibilidad de peticiones” recomendada por el Grupo de Trabajo, es necesario recordar que como respuesta a dicha demanda la CIDH cristalizó en su nuevo Reglamento la creación de un grupo de trabajo dentro de la CIDH para analizar la admisibilidad de las peticiones,

¹⁵ Por ejemplo, los Estados podrían acordar que la CIDH incluya en el Capítulo IV de su Informe Anual a aquellos Estados que incumplan de manera sistemática las medidas de protección, o que sin hacerlo de manera sistemática, incumplan en un caso concreto tras lo cual se consuma la violación contra el beneficiario.

¹⁶ Esta situación la ilustra, por ejemplo, el caso del levantamiento de las medidas cautelares a la defensora Digna Ochoa, tras lo cual la misma fue asesinada.

haciendo dicha etapa procesal más eficiente. Aun así, coincidimos con el Grupo de Trabajo que cualquier iniciativa para fortalecer las capacidades de dicho grupo sería positiva. En este sentido, las demoras estructurales del sistema interamericano, especialmente en el ámbito de la CIDH, perjudican primordialmente a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

En lo referente a la propuesta de “definir criterios o parámetros objetivos y fundar y motivar la procedencia del mecanismo excepcional de acumulación de etapas de admisibilidad y fondo”, consideramos que la CIDH debe efectivamente fundamentar su resolución al respecto. Sin perjuicio de ello, resaltamos la importancia que este mecanismo puede tener para acelerar el proceso, haciendo más eficiente el trámite ante la CIDH sin poner en riesgo el derecho a la defensa o la igualdad de armas.

Respecto a la propuesta del Grupo de Trabajo “de ampliar los criterios para el archivo de peticiones y casos”, de nuevo recordamos que el actual Reglamento de la CIDH incluye un artículo 42 nuevo para tratar sobre este tema, el cual está siendo aplicado en la práctica desde hace años por la CIDH. Por tanto, la recomendación del Grupo de Trabajo nos parece innecesaria. En ese sentido, tal y como las organizaciones de la sociedad civil expresamos durante el proceso de reformas de los Reglamentos, el archivo de casos no debe supeditarse de manera automática a la inactividad procesal de una petición, ya que dicha situación puede darse por la demora de la Comisión en la tramitación de la petición o por otras causas ajenas a la acción del peticionario.

En lo que respecta al establecimiento de plazos orientativos en el trámite de peticiones ante la CIDH, en principio nos parece una medida positiva que debe estar relacionada directamente con un aumento de los recursos adecuados para que el órgano de protección pueda ajustarse a dichos plazos. Adicionalmente, esta posible modificación no debe interpretarse como un *sunset clause*, por la que los Estados - que privan al SIDH de los recursos que le permitan evacuar sus funciones- se beneficien con plazos de caducidad cuyo vencimiento esté generado por la falta de recursos.

Al respecto, ya en numerosas ocasiones organizaciones de la sociedad civil y expertos/as propusimos la adopción de medidas que no requieren recursos adicionales y que ayudarían a hacer el trámite ante la CIDH mas expedito, como la simplificación de la determinación de admisibilidad adoptando el modelo de la antigua Comisión Europea, la acumulación de peticiones para efectos de emisión del informe de admisibilidad y fondo, la promoción de soluciones amistosas, y otros.

e. Soluciones amistosas

Las recomendaciones relativas a los procesos de soluciones amistosas nos parecen positivas, y como hemos mencionado podrían hacer más eficiente el funcionamiento de la CIDH. En la medida en que existan negociaciones de buena fe y oportunas, las soluciones amistosas pueden proveer una solución óptima y deseable para resolver

las denuncias ante la CIDH. Varias de las organizaciones de la sociedad civil que suscribimos este documento hemos estado involucradas en procesos de solución amistosa exitosos que terminaron con la solución efectiva de los planteos realizados ante la CIDH¹⁷.

Observamos que el Grupo de Trabajo no incluye recomendación alguna a los Estados sobre este punto. Para las organizaciones de la sociedad civil, es fundamental que los Estados se comprometan a realizar negociaciones oportunas marcadas por la buena fe, al cabal cumplimiento de los acuerdos de solución amistosa, a reconocer el carácter vinculante de los informes artículo 49 de la CIDH y a desarrollar los mecanismos apropiados a nivel interno para tal fin. En nuestra experiencia colectiva, más allá del valioso papel que puede jugar y en ocasiones ha jugado la CIDH, lo que realmente redundaría en un mayor número de acuerdos de solución amistosa con los peticionarios es la voluntad efectiva de negociar de los Estados, acompañada por el reconocimiento del carácter vinculante de las mismas, así como el cumplimiento efectivo y total de los acuerdos alcanzados por parte de los Estados. Sin embargo, innumerables veces en la práctica, la solución amistosa significa un “descanso” para los Estados y sobreviene a ella años de intercambio de información rutinaria por parte de los Estados, o la repetición de reuniones de trabajo frustrantes en que los agentes estatales plantean que no tienen la potestad o directivas para avanzar, o proponen enviar información con posterioridad que por desidia o falta de voluntad política no presentan.

f. Eficacia del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH

El Informe del Grupo de Trabajo incluye varias recomendaciones relativas a los criterios, metodología y procedimiento para la elaboración del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH, así como un cuestionamiento respecto a su eficacia.

Al respecto, si bien comendamos cualquier iniciativa que suponga mejorar el rigor técnico en la elaboración de dicho documento, las organizaciones firmantes reiteramos la importancia que tiene el mecanismo del Capítulo IV para dar seguimiento a la situación de derechos humanos en aquellos Estados que son objeto de especial atención de acuerdo a los criterios existentes.

g. Recomendaciones en perjuicio del efectivo funcionamiento de la Relatoría de Libertad de Expresión

Las organizaciones de la sociedad civil afirmamos nuestro más enérgico rechazo a una serie de recomendaciones, incluidas en el debate a última hora y sin posibilidad de participación de la sociedad civil, que sin bien parecen estar formuladas de manera general, están dirigidas a limitar el trabajo y la efectividad de la Relatoría de Libertad de Expresión.

¹⁷ CEJIL, Gaceta No 4, “La solución amistosa ante la Comisión Interamericana”, 1996.

En primer lugar, el Grupo de Trabajo incluye una recomendación que propone “[i]ncorporar todos los informes de las relatorías en un capítulo único de su informe anual”. Esta recomendación supondría que el informe anual elaborado por la Relatoría de Libertad de Expresión, que recoge de manera independiente y detallada el estado de la libertad de expresión en nuestra región, quedara subsumido en el informe anual de la CIDH en el que las demás relatorías publican su informe de actividades. Por el contrario, en aras de fortalecer el Sistema y sus labores de promoción y protección, debería tenderse a que las demás relatorías, en la medida de sus posibilidades, elaboraran también un informe por separado y no subsumir informes de relatorías temáticas más específicos y desarrollados en un informe general.

De manera adicional, el Grupo de Trabajo recomienda “el establecimiento de un Código de Conducta que regule la gestión de las relatorías de la CIDH, para asegurar la coordinación que debe existir entre dichos mecanismos y los Estados”. Al respecto, recordamos que el trabajo de los y las relatores/as se rige por la propia CADH y el Reglamento de la CIDH; estas normas y otros documentos internos de la CIDH respaldan las políticas y la práctica de la misma en relación con las relatorías. Sin embargo, el planteamiento de Códigos de Conducta parece dirigido a tener un sentido punitivo o de censura de la acción de las relatorías. En efecto, es clave que cualquier medida que se adopte relativa a las prácticas o normativas que rijan la relatoría de Libertad de Expresión u otras no impida que los y las relatores/as puedan emitir comunicados, cartas o recomendaciones de manera oportuna.

Finalmente, el Grupo de Trabajo recomienda “asignar recursos adecuados, suficientes y balanceados a todas sus relatorías, grupos de trabajo y unidades, así como un manejo eficiente y transparente de esos recursos”. Consideramos que esta medida no debe entenderse nunca en el sentido de disminuir los recursos que recibe la Relatoría de Libertad de Expresión para equiparar su presupuesto al de las demás relatorías, limitando de hecho su trabajo a través de un recorte significativo de recursos. Por el contrario, alentamos a los Estados de la región a que den fondos equiparables a las relatorías existentes que carecen de suficiente financiación y abordan otras problemáticas de especial relevancia para la región como los derechos de los migrantes, pueblos indígenas, etc.

6. Conclusión

Las organizaciones firmantes no nos oponemos al proceso de reflexión iniciado por el Grupo de Trabajo, siempre que el mismo se lleve a cabo de manera genuina con el objetivo de fortalecer y ampliar la tutela de protección del SIDH. Instamos a que en dicho proceso se permita la participación de la sociedad civil en todas sus fases, y que las observaciones formuladas sean tenidas en cuenta.

Adicionalmente, tal y como el Informe señala, el Grupo de Trabajo siempre debe tener presente que las recomendaciones emitidas no tienen carácter vinculante y

que es la CIDH la que, en última instancia, debe valorar las mismas de manera independiente y autónoma.

De igual modo, valoramos de manera muy positiva el reconocimiento de los Estados respecto a la necesidad de un mayor financiamiento para los órganos del SIDH, y aspiramos a que finalmente ese reconocimiento formal se traduzca en el cumplimiento cabal y pronto de las recomendaciones formuladas al respecto. Es crucial que el financiamiento necesario se componga, en la mayor proporción posible, del fondo regular de la OEA y no de fuentes externas a la OEA, por cuanto dicha situación coloca a los órganos del sistema en una situación financiera muy incierta, que dificulta plantificar estratégicamente a largo plazo. Adicionalmente la búsqueda de fondos externos implica que los/as integrantes de los órganos y sus secretarías tengan que invertir tiempo y energía buscando fuentes externas de financiamiento. Finalmente, depender de donaciones voluntarias que a veces provienen de algunos Estados que están sometidos a la jurisdicción del sistema interamericano, puede afectar la independencia e imparcialidad de los órganos, o por lo menos dar una apariencia de influencias indebidas.

Al respecto, el Informe no señala recomendaciones claras dirigidas a los Estados, la OEA o sus órganos, en lo que respecta a las responsabilidades que aquellos tienen relativa al fortalecimiento efectivo del SIDH. Notamos que pese a la ausencia de discusiones en profundidad en estas líneas, el fortalecimiento efectivo del SIDH depende no sólo el perfeccionamiento de los reglamentos o prácticas de los órganos del SIDH sino, en gran medida, de la adopción de pasos decisivos a nivel estatal, de articulación entre la política y práctica estatal con la tutela regional, de la asignación de fondos del presupuesto de la OEA, de la supervisión efectiva que hagan los Estados en su carácter de garantes colectivos del SIDH, entre otros.

En este sentido, el ejercicio del Grupo de Trabajo se enriquecería en la medida en que el mismo reafirmara algunos de los objetivos compartidos (a modo de ejemplo señalamos el compromiso con la ejecución de sentencias), determinara compromisos claros en el área identificada como clave (por ejemplo, estudiar la necesidad de establecer un mecanismo para facilitar la ejecución de sentencias) y estableciera los tiempos y procedimientos para dar seguimiento a los mismos (*vis gratia*, llamara a realizar consultas y estudios sobre las dificultades y propuestas para garantizar la ejecución de decisiones a nivel local, sumada al compromiso de discutir los documentos y conclusiones en el seno del Consejo Permanente en un periodo de seis meses).

Por lo anterior, alentamos al Grupo de Trabajo y a los Estados a tomar en cuenta estas sugerencias que permitan fortalecer la tutela de los derechos humanos de los/as ciudadanos del hemisferio.

Atentamente, los abajo firmantes¹⁸

¹⁸ El presente documento queda abierto a adhesiones adicionales.

Regionales

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)
Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos Humanos de las Mujeres (CLADEM)
Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, (AIDA)
IPAS Centroamérica
Washington Office on Latin America (WOLA)

Perú

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh)
Instituto Runa de Desarrollo y Estudios sobre Género
Asociación Paz y Esperanza
Comisión de Derechos Humanos (Comisedh)
Comisión de Derechos Humanos “Alto Huallaga” (CODHAH)
Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer (DEMUS)
Federación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz (FEDEPAZ)

Ecuador

Fundación Andina para la Observación Social y Estudio de Medios (Fundamedios)
Centro de Documentación en Derechos Humanos “Segundo Montes Mozo S.J.” (CSMM)
Coordinación Regional de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)
Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU)
David Cordero Heredia, Presidente, Fundación Regional de Asesoría y Asesoría en Derechos Humanos (INREDH)
Fundación Pachamama
Juan Carlos Calderón Vivanco, Director de la Revista Vanguardia

Colombia

Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR)
Comisión Colombiana de Juristas (CCJ)
REINICIAR

Venezuela

Asociación Civil Espacio Público
COFAVIC
PROVEA

Centro para la Paz y Derechos Humanos de la Universidad Central de Venezuela
Foro por la vida (18 organizaciones de derechos humanos de Venezuela)

Nicaragua

Centro Nicaragüense de derechos Humanos CENIDH
Centro de Asistencia Legal para Pueblos Indígenas (CALPI)
El Movimiento Autónomo de Mujeres de Nicaragua

Panamá

Centro de Iniciativas Democráticas (CIDEM)
Luz Aleida Therán (Alianza de Mujeres de Panamá)

Bolivia

Oficina Jurídica para la Mujer

Honduras

Centro de Derechos de Mujeres (CDM)
Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús (ERIC)
Foro de Mujeres por la Vida
La Convergencia por los Derechos Humanos de la Zona Noroccidental
Centro de Investigación y Promoción de Derechos Humanos (CIPRODEH)
Organización Fraternal Negra Hondureña, OFRANEH
Red Lésbica Cattrachas

Guatemala

Impunity Watch
Movimiento Social por los Derechos de la Niñez Adolescencia y Juventud
Seguridad en Democracia (SEDEM)
Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, Guatemala (UDEFEQUA)

Paraguay

AGORA, Espacio Civil Paraguay

Argentina

FOCO - Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos

México

Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos A.C.
Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI)
Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan
Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDEHM)
Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas
Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C (Centro Prodh)
Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C.(CEMDA)
Centro Regional de Derechos Humanos "Bartolomé Carrasco Briseño" A.C., Oaxaca, México.
Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C.
Colectivo de Mujeres de San Cristóbal A.C. (COLEM)
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.
Comité Cerezo México
Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha (CODIGO-DH)
Comunicación Comunitaria A.C.
Consortio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca A.C.
Defensores oaxaqueños por los derechos humanos "Isabel", A.C.
i(dh)reas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C.
Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos (LIMEDDH)

Particulares

Patricia Lee Ryan Ladonnick
J. Hugo Rodríguez Brignardello
Pablo Rojas Rojas
Sofía Macher