

Aportes para una agenda integral para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

31 de Octubre de 2011

Elaboraron este documento:

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)
Conectas Direitos Humanos
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
Instituto de Defensa Legal (IDL)
Due Process of Law Foundation (DPLF)
Fundación Construir

Adhieren:

Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente
Asociación por los Derechos Civiles (ADC)
Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez
Corporación Humanas
Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
Justiça Global

Aportes para una agenda integral para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Índice

	Página
I. Consideraciones iniciales	3
II. La facultad de la CIDH de otorgar medidas cautelares	6
III. Las funciones de promoción y protección de derechos humanos de la CIDH	11
IV. El rol del capítulo IV del Informe Anual de la CIDH	14
V. Hacia el cumplimiento efectivo de las decisiones de los órganos del SIDH	20
VI. Conclusiones	24

Aportes para una agenda integral para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

I. Consideraciones iniciales

Las organizaciones firmantes celebramos que los Estados miembros de la OEA reconozcan la importancia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante SIDH o el Sistema) y comprendan que deben destinar esfuerzos para construir acuerdos y abocarse a su perfeccionamiento, como lo sugiere el propósito del presente grupo de trabajo¹. Esta necesidad es también lo que motiva el “*Proceso de Reflexión sobre el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*” a cargo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP), conforme sucesivas resoluciones de la Asamblea General². Consideramos entonces que existe un fuerte acuerdo sobre el **rol esencial** que tiene el SIDH en el contexto regional, tanto para la **protección de las víctimas** de derechos humanos -ante la ineficacia de los mecanismos locales- como para el **fortalecimiento de las instituciones democráticas**.

Por ello, a fines de colaborar con este proceso, queremos acercar consideraciones y propuestas tanto sobre la participación de la sociedad civil en los actuales espacios de discusión, como en relación con los temas de agenda que este Grupo ha identificado hasta ahora.

a. Algunas consideraciones sobre la participación de la sociedad civil en este espacio de discusión y trabajo

Cualquier proceso de fortalecimiento de un sistema orientado a la protección de los derechos humanos requiere la garantía de una amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC) a los efectos de contemplar tanto la perspectiva de las víctimas, como de las organizaciones usuarias e interesadas en asegurar la promoción y defensa de los derechos fundamentales³. En este sentido, el proceso debe guiarse por **un principio de participación amplia e inclusiva**, que asegure una cabal representación de la sociedad civil en todas las instancias y que, en consecuencia, en modo alguno se impongan restricciones a las OSC que deseen participar, estén o no registradas ante la OEA.

¹ OEA. Consejo Permanente. Doc. OEA/Ser.G/GT/SIDH-1/11, rev. 3, 11 de agosto de 2011. Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH. “El Grupo de Trabajo tiene como propósito presentar recomendaciones específicas sobre temas concretos en relación con el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)”.

² Ejemplo de ellos son las resoluciones AG/RES. 2407 (XXXVIII-O/08) “Fortalecimiento de los sistemas de derechos humanos en seguimiento de los mandatos derivados de las Cumbres de las Américas”, AG/RES. 2408 (XXXVIII-O/08) “Observaciones y recomendaciones al informe anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” y AG/RES. 2409 (XXXVIII-O/08) “Observaciones y recomendaciones al informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. Así también la Resolución AG/RES. 2675 (XLI-O/11) “Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en seguimiento de los mandatos derivados de las Cumbres de las Américas”.

³ OEA/SER.G/CP/RES.759(1217/99), 15 de diciembre de 1999.

Asimismo, toda vez que el **acceso a la información** es la base de una participación de calidad, los documentos referentes al proceso⁴ deben estar disponibles con la antelación necesaria para permitir su análisis y discusión, como condición esencial para lograr un diálogo efectivo.

A la vez, entendemos esencial que los debates en torno al fortalecimiento del Sistema Interamericano tengan lugar tanto en cada uno de los Estados como en Washington DC. A tal efecto, los Estados deberían impulsar **reuniones de consulta e intercambio permanente con OSC a nivel nacional**. Para las reuniones que vayan a tener lugar en Washington, es necesario habilitar canales de participación que no dependan de la presencia física de las organizaciones. Para eso, **deben usarse herramientas de tecnología en materia de comunicación**, como **videoconferencias** o **Skype**, que permitan intervención remota desde los países.

En ese sentido, es bienvenida la iniciativa del Grupo de Trabajo de incluir en su agenda oficial una reunión destinada al diálogo con la sociedad civil durante el periodo ordinario de sesiones públicas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH).

No obstante ese momento de reunión, y con la consciencia de que este tema no puede agotarse en una jornada y que la presencia de OSC en Washington DC es limitada, es importante facilitar **una participación activa de la sociedad civil** y para ello que en lo que queda del proceso se garantice un espacio permanente de participación para la sociedad civil mediante presentaciones orales en todas las reuniones.

b. Algunas consideraciones sobre los temas de agenda del Grupo de Trabajo

En relación con los temas que los Estados se han propuesto debatir, debemos señalar que son sin duda importantes y tienen relación con aspectos centrales del sistema de protección: la capacidad institucional de dar respuesta a las crecientes demandas, directamente relacionada con la situación presupuestaria; los roles de la CIDH en relación con los deberes de protección y de promoción; el dictado de medidas cautelares por parte de ella o la incorporación de ciertas situaciones de derechos humanos en su informe anual. Esta propuesta de agenda debe tener en cuenta que **algunos de los temas mencionados están regulados específicamente en el texto del Reglamento de la CIDH y que, en consecuencia, es ella la única competente para modificarlo**.

No obstante, creemos que este Grupo de Trabajo tiene un importante aporte que hacer en el proceso de fortalecimiento del SIDH y por ello, nos atrevemos a ofrecer cierta información y/o comentarios que consideramos pueden ser de utilidad al momento de emitir sus recomendaciones. En este sentido, además de abordar en esta presentación distintos temas que el Grupo ya tiene en agenda, entendemos esencial realizar a su vez algunas consideraciones sobre temáticas que no han sido identificadas hasta ahora para su tratamiento y que consideramos de suma importancia.

⁴ Para asegurar una adecuada participación de las organizaciones de todos los países de la OEA, es importante que la sociedad civil pueda enviar documentos en cualquiera de los idiomas oficiales de la organización.

Como organizaciones usuarias del SIDH y que a la vez procuramos fortalecer el Estado de Derecho y la vigencia de los derechos humanos en nuestros países, queremos resaltar nuestro convencimiento de que el sistema debe actuar en dos niveles: **en la protección de las víctimas de violaciones de derechos humanos** y como **fuentes de principios y estándares de derechos, mínimos y comunes a todos los países, que permitan impulsar y orientar procesos de fortalecimiento de la democracia en la región.**

Así, creemos que el Sistema Interamericano puede realizar un **aporte crucial** a la construcción y consolidación del Estado de Derecho desde el ángulo específico de la promoción y defensa de los derechos humanos, que favorezca la garantía de derechos a nivel interno y fortalezca a la vez el carácter subsidiario del sistema. **Es por este motivo que los Estados deben ver en los órganos del SIDH aliados institucionales en la misión de enfrentar los problemas de derechos humanos de los países de la región,** mediante cualquiera de sus herramientas (trámite de casos, medidas cautelares, audiencias, informes temáticos, visitas a los países), usadas individualmente o en conjunto.

Para ello deben darse ciertas **condiciones mínimas.** El sistema de protección internacional **debe tener la capacidad de reaccionar en forma efectiva** a nuevas formas, dinámicas y cambiantes, de vulneración de derechos humanos. Por ello, es legítimo y necesario que el SIDH intente adaptarse y sofisticar sus formas de abordaje de estos fenómenos y darles adecuada respuesta. Para encarar este proceso es central contar con la confianza tanto de los Estados --sobre todo porque son ellos los principales encargados de hacer efectivos los deberes, derechos, decisiones y recomendaciones establecidos en el SIDH-- como de las víctimas, sus representantes y la sociedad civil en su conjunto, porque son ellos a quienes el Sistema busca proteger.

Por otro lado, **el SIDH debe tener órganos de protección fuertes y eficaces.** Sabemos que lograr este fortalecimiento requiere instalar una sinergia entre todos los actores implicados en el funcionamiento sistémico. En relación con esto, **les cabe a los Estados reflexionar sobre aquellas reformas en el plano interno que podrían ayudar a mejorar la situación por la que pasa el Sistema y encararlas con voluntad política real.**

Para dar sólo un ejemplo, son los Estados los que deben comprometerse con generar los recursos y las condiciones necesarias para **favorecer la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por las instancias locales y fortalecer los mecanismos de protección interna a los fines de receptar integralmente y de manera sustentable lo resuelto por la CIDH o la Corte IDH.** Esto, en virtud de la clara retroalimentación entre el grado en el que el Estado aplica el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el ámbito interno y la legitimidad de los órganos de protección de los derechos humanos.

Los órganos internacionales de protección de los derechos humanos desarrollan estándares⁵ que deben ser cumplidos por los Estados⁶. En la medida en que más Estados utilicen y apliquen, de manera rigurosa, los estándares desarrollados por los órganos interamericanos de derechos humanos su labor adquiere mayor reconocimiento y trascendencia y produce un efecto multiplicador. Así, si se definiera como **estrategia de acción regional una mejora en la aplicación interna de los estándares internacionales, en el acceso a la justicia y en la existencia y disponibilidad de recursos judiciales idóneos y efectivos en los Estados**, se afianzaría el carácter subsidiario del sistema, a la vez que se garantizaría la vigencia cotidiana de los derechos al interior de los Estados.

En ese mismo sentido, es fundamental que los Estados desarrollen **mecanismos adecuados para el cabal cumplimiento de las reparaciones dispuestas por la Comisión y la Corte en el marco del trámite de casos concretos, así como para que ambos órganos del Sistema mejoren sus actuales herramientas de supervisión y seguimiento de sus decisiones.**

Sumar el análisis de estas cuestiones en el marco de la agenda del Grupo de Trabajo es un objetivo impostergable para poner en acción las intenciones de fortalecimiento vertidas hasta hoy.

Las organizaciones firmantes hemos trabajado en el análisis de diversos temas que entendemos serán o bien deberían ser objeto de discusión por parte del Grupo de Trabajo. Estos temas son: i) la facultad de la CIDH de otorgar medidas cautelares, ii) las funciones de promoción y protección de derechos humanos de la CIDH, iii) el rol del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH, v) el cumplimiento efectivo de las decisiones de los órganos del SIDH.

II. La facultad de la CIDH de otorgar medidas cautelares

La CIDH, en el Reglamento aprobado en 1980, estableció que en “casos urgentes, cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas, [...] podrá pedir que sean tomadas medidas cautelares para evitar que se consume el daño irreparable” (art. 26). Desde entonces, manteniendo lo esencial (su procedencia en situaciones de urgencia y con la finalidad de evitar daños irreparables), la reglamentación de las medidas cautelares (MC) ha sido modificada en los sucesivos reglamentos, de manera que la regulación inicial se ha complementado con reglas que recogen la realidad del continente, la práctica de la CIDH y las solicitudes de los Estados y de las organizaciones de la sociedad civil⁷.

⁵ La identificación de estándares es sumamente relevante porque sirve como orientación o pauta de acción para las autoridades públicas, tanto del poder ejecutivo, como del legislativo y el judicial, cada uno en la esfera de sus competencias.

⁶ Estos estándares derivan, ya sea de las decisiones que adoptan estos órganos en el marco de denuncias individuales, de los desarrollos que realizan al emitir informes temáticos o sobre países o de las pautas que elaboran al dictar opiniones consultivas en las que interpretan el contenido de distintas disposiciones de los instrumentos de derechos humanos.

⁷ La regulación actual (artículo 25 del Reglamento modificado en 2009) establece que i) las medidas cautelares proceden en situaciones de gravedad y urgencia, ii) la finalidad consiste en prevenir daños irreparables para las personas o para el objeto de una petición o caso en trámite, iii) la solicitud de adopción de medidas cautelares procede independientemente de las peticiones o casos pendientes, iv) las medidas cautelares podrán ser de naturaleza colectiva en función del vínculo de una persona con una organización, grupo o comunidad de personas, v) la CIDH tendrá en cuenta, además de la gravedad y urgencia de la situación y la inminencia del daño, si la situación de riesgo se ha denunciado ante las

Desde entonces, la CIDH ha recibido constantemente y de manera incremental peticiones de MC. El número de medidas otorgadas sigue siendo reducido respecto del volumen de solicitudes; el porcentaje de medidas concedidas es poco más del 10% de las solicitudes recibidas⁸. Las MC han servido para salvar vidas y, además, para proteger los derechos a la integridad personal, salud, libertad personal, circulación y residencia, propiedad de comunidades indígenas, libertad de expresión y han beneficiado a defensores y defensoras de derechos humanos, funcionarios y funcionarias públicas, periodistas, sindicalistas, personas privadas de la libertad, indígenas, personas condenadas a pena de muerte y testigos en procesos judiciales, entre otros.

Por su parte, los Estados, en su mayoría⁹, durante más de dos décadas han reconocido y aceptado la facultad de la Comisión para solicitar la adopción de MC: han expresado la voluntad de cumplir con lo requerido por la CIDH; han participado en varias reformas del Reglamento de la Comisión e incluso han reformado sus instituciones para cumplir las medidas dispuestas.

Las decisiones de la CIDH de solicitar la adopción de MC han generado críticas de los Estados, las cuales tienen que ver principalmente con i) los criterios para conceder medidas, ii) la temporalidad de las medidas y los criterios para su levantamiento, iii) la identificación de los beneficiarios de las medidas colectivas, iv) ciertos aspectos del trámite de las peticiones de MC, como a) solicitar la opinión del Estado antes de resolver sobre el otorgamiento de las medidas o b) el plazo que se concede al Estado para brindar información. Solo dos Estados (Estados Unidos y Venezuela) han cuestionado la falta de fundamento de la CIDH, bajo la Convención Americana, para solicitar que los Estados adopten medidas de protección en situaciones de urgencia.

Sin embargo, entendemos que muchas de estas preocupaciones no son del todo fundadas, por los motivos que expondremos a continuación.

Con relación a los **criterios** para conceder las medidas cautelares, se critica la ausencia de parámetros objetivos, especialmente para la determinación de la gravedad y la urgencia de una situación. El reglamento vigente consagra algunos criterios que la CIDH tiene en cuenta. Estos son: i) la existencia de una situación de gravedad y urgencia, ii) la inminencia de la ocurrencia de un daño irreparable, iii) el contexto en el que se enmarca el hecho que da lugar a la solicitud, iv) si la situación ha sido denunciada ante las autoridades, v) los motivos por los cuales no se hubiere denunciado la situación, vi) la identificación de los

autoridades nacionales o los motivos por los cuales no se ha denunciado, la individualización de los beneficiarios o su pertenencia a un grupo y la conformidad de los posibles beneficiarios, vi) la CIDH debe requerir al Estado información antes de solicitar la adopción de las medidas, salvo en los casos en que la urgencia de la situación justifique su otorgamiento inmediato, vii) la CIDH debe evaluar periódicamente la pertinencia de mantener las medidas, viii) los Estados podrán presentar peticiones fundadas para que la CIDH deje sin efecto una solicitud de adopción de medidas cautelares.

⁸ Cfr. Felipe González, *Las medidas urgentes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, en Revista Sur, v. 7, n. 13, diciembre de 2010, pág. 67. El autor señala que entre 2005 y 2009 el porcentaje de medidas concedidas respecto de las solicitudes es un poco más del 10%. En 2010, la CIDH recibió 375 solicitudes de medidas cautelares y concedió 68, lo que corresponde a un 18%.

⁹ Salvo Estados Unidos y Venezuela.

potenciales beneficiarios individuales o del grupo al que pertenecen, vii) si los potenciales beneficiarios están conformes con la solicitud, cuando esta ha sido presentada por un tercero o vii) si la ausencia de consentimiento está justificada, cuando la solicitud ha sido presentada por un tercero¹⁰.

Además, respecto de los criterios para establecer la gravedad y la urgencia, la CIDH ha señalado que para determinar la gravedad de una situación individual o colectiva debe tener en cuenta: “(a) el tenor de las amenazas recibidas (mensajes orales, escritos, simbólicos etc.) y su materialización contra uno o más miembros de un grupo de personas; (b) los antecedentes de actos de agresión contra personas similarmente situadas; (c) los actos de agresión directa que se hubieren perpetrado contra el posible beneficiario; (d) el incremento en las amenazas que demuestre la necesidad de actuar en forma preventiva; (e) y elementos tales como apología e incitación a la violencia contra una persona o grupo de personas”¹¹.

Respecto de la urgencia, ha señalado que ésta debe considerarse sobre la base de “(a) la existencia de ciclos de amenazas y agresiones que demuestren la necesidad de actuar en forma inmediata; (b) la continuidad y proximidad temporal de las amenazas; (c) la existencia de un “ultimátum” creíble mediante el cual –por ejemplo—se le indique al posible beneficiario que debe abandonar la región donde habita o será víctima de violaciones”¹².

Igualmente, la CIDH ha indicado que para evaluar los anteriores elementos tiene en cuenta i) la descripción de los hechos que fundamentan la solicitud, tales como (amenazas telefónicas, escritas, atentados, hechos de violencia, señalamientos), ii) el origen de las amenazas (particulares, particulares con vínculos con el Estado, agentes del Estado, otros), iii) si los solicitantes son beneficiarios de medidas cautelares y cuál ha sido su efectividad, iv) la descripción del contexto necesario para valorar la gravedad de las amenazas, v) la cronología y proximidad en el tiempo de las amenazas proferidas, vi) la identificación de personas afectadas y su grado de riesgo; vii) la individualización de personas o grupos pertenecientes a una categoría de individuos en estado de riesgo y viii) la descripción de las medidas de protección u otras requeridas¹³.

En cuanto al contexto, la CIDH ha manifestado que tiene en cuenta: i) la existencia de un conflicto armado, ii) la vigencia de un estado de emergencia, iii) los grados de eficacia e impunidad en el funcionamiento del sistema judicial, iv) los indicios de discriminación contra grupos vulnerables y v) los controles ejercidos por el Poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado¹⁴.

Por ello, consideramos que los criterios que utiliza la CIDH para otorgar las MC y para determinar la gravedad y urgencia de una situación son adecuados y están fijados de manera objetiva, con anterioridad a la evaluación de los casos particulares.

¹⁰ Reglamento de la CIDH, artículos 25.1, 25.2 y 25.4.

¹¹ CIDH. *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo 2006, párrafo 244.

¹² *Ídem*.

¹³ *Ibidem*, párrafo 245.

¹⁴ *Ídem*.

Respecto de la **temporalidad** de las medidas y los criterios para su levantamiento, la regulación actual establece, expresamente, que la CIDH “evaluará con periodicidad la pertinencia de mantener la vigencia de las medidas cautelares otorgadas”¹⁵. Igualmente, el reglamento incorporó un criterio a tener en cuenta para decidir dejar sin efecto la solicitud de adoptar MC: el incumplimiento sustancial de los beneficiarios o sus representantes con el requerimiento de suministrar información relevante sobre el otorgamiento, observancia y vigencia de las medidas cautelares (artículo 25.8). Esta regulación recoge las solicitudes de muchos Estados en el sentido de evaluar periódicamente la pertinencia de las medidas y de contar con criterios para su levantamiento.

Aunque es conveniente que la CIDH revise periódicamente la pertinencia de mantener las cautelares, no se puede olvidar que el criterio básico tanto para otorgar como para levantar una solicitud de medidas debe estar fundado en el análisis de la situación fáctica. Si la gravedad y urgencia se mantienen, las medidas deben ser igualmente mantenidas. Consideramos que la adopción de medidas por parte de los Estados no es en sí misma suficiente para levantar las cautelares; la eficacia de las mismas y su capacidad para desactivar la situación de riesgo son los criterios relevantes que deben ser tenidos en cuenta para levantar una MC. En esta lógica, es inconveniente establecer que si la CIDH no resuelve la petición dentro de un plazo se entenderá que la situación carece de urgencia, pues una tal regulación atendería el criterio formal del plazo más no la urgencia real.

Consideramos que el reclamo de evaluación periódica está atendido en la regulación reglamentaria, al igual que la petición sobre los criterios para levantar las medidas.

Respecto de las **medidas cautelares de naturaleza colectiva**, cabe recordar que el otorgamiento de este tipo de medidas responde a situaciones reales que se presentan en diferentes países, en que el riesgo para el ejercicio de derechos proviene de la pertenencia a un grupo (personas privadas de libertad en un mismo establecimiento carcelario, personas de un mismo grupo étnico o personas que se dedican a una misma actividad). Los riesgos inminentes que actualmente enfrentan ciertos grupos plantean desafíos más complejos para la CIDH, para los Estados y para los mismos peticionarios, respecto de los riesgos derivados de las amenazas tradicionales al ejercicio de derechos civiles y políticos. La práctica de la CIDH y de los Estados en materia de MC se ha estructurado en buena parte con base en las violaciones tradicionales, de manera que las respuestas más adecuadas para la protección de personas frente a las situaciones más complejas que hoy presenta el continente deben aún ser encontradas.

Si las medidas colectivas se entienden con una lógica tradicional de asignar escoltas, carros, celulares, se requiere la individualización de los beneficiarios, pero si las MC se entienden como alertas tempranas pueden ser aprovechadas por los Estados para desactivar un riesgo que está creciendo y poniendo en peligro a todo un grupo.

¹⁵ Reglamento de la CIDH, artículo 25.6.

Además, las dificultades para adoptar medidas de protección en casos colectivos cuando los beneficiarios no están individualizados, se refieren a un problema práctico, que no requiere reforma reglamentaria.

En cuanto al **trámite** de las solicitudes de medidas cautelares, la regulación actual señala que la CIDH “requerirá al Estado involucrado información relevante, a menos que la urgencia de la situación justifique el otorgamiento inmediato”. Esta regulación refleja la petición de los Estados de que su opinión sea tenida en cuenta antes de que la CIDH decida. Esta regla general consagra una razonable excepción: que la urgencia de la situación justifique que la medida se otorgue inmediatamente, sin consultar previamente al Estado.

Los Estados han manifestado inquietudes respecto del plazo que la CIDH les otorga para brindar información sobre la solicitud de medida cautelar, que consideran muy breve e insuficiente para recabar la información pertinente. Consideramos que dada la situación de urgencia, gravedad y daño inminente que justifica la solicitud de una medida cautelar, los plazos establecidos para que el Estado y los beneficiarios suministren la información requerida por la CIDH, deben ser breves. Sin perjuicio de que el plazo también pueda ser materia de debate entre los Estados, los beneficiarios de las medidas y la CIDH, con el fin de lograr una regulación o adoptar una práctica adecuada, consideramos que los Estados deben también adoptar medidas para que sus aparatos estatales estén en condiciones de brindar la información requerida dentro de los breves plazos que exigen las situaciones de urgencia, gravedad e inminencia de un daño irreparable. En tanto un Estado tenga mejores recursos institucionales, estará en mejores condiciones de brindar información adecuada y oportuna.

Sobre el cuestionamiento de la **facultad de la CIDH de otorgar medidas cautelares de protección**, con el argumento de que dicha función no le fue atribuida al momento de adoptar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, consideramos, por una parte, como lo ha señalado México¹⁶, que esta facultad está implícita en las amplias facultades que le otorga la Convención Americana para recomendar a los Estados que adopten medidas en favor de los derechos humanos.

Adicionalmente, si bien es cierto que la Convención Americana no consagró expresamente la facultad de la CIDH de solicitar a los Estados la adopción de medidas cautelares, esta tiene fundamento en el derecho internacional, en otra de sus fuentes: la costumbre internacional. La práctica reiterada de los Estados durante más de dos décadas –ya mencionada- constituye costumbre internacional y en tanto tal es fuente de derecho internacional.

Un verdadero proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano implica afirmar la facultad de la CIDH de otorgar medidas cautelares, de manera que se fortalezca el sistema de protección urgente. En este sentido, consideramos que los Estados ya han reconocido por más de dos décadas la facultad de la CIDH de solicitarles la adopción de medidas

¹⁶ Intervención de la Delegación de México, *Medidas Cautelares*, Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, Doc. OEA/Ser.G. GT/SIDH/INF.10/11, 7 de octubre de 2011, pág. 1.

cautelares. La regulación vigente y el funcionamiento de la protección urgente pueden ser mejoradas y ajustadas; para ello los Estados pueden sugerir los cambios que consideren convenientes, para ser debatidos públicamente, con la participación de la sociedad civil.

III. Las funciones de promoción y protección de derechos humanos de la CIDH

Durante el actual proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, una de las posiciones asumidas por algunos de los Estados miembros ha sido que la CIDH debe poner mayor énfasis en tareas de promoción de los derechos humanos. Por ejemplo, en la reunión del Grupo de Trabajo de Reflexión sobre el Fortalecimiento del SIDH realizada el 12 de septiembre de 2011, el Estado mexicano señaló como “reto competencial” de la CIDH “la necesidad de fortalecer la atención al área de promoción”¹⁷. Asimismo, el Secretario General de la OEA ha expresado que hay que decidir si las “facultades promotoras o facultades judiciales” de la CIDH deben ser priorizadas y que, según su criterio, “con el surgimiento de la Corte [Interamericana], la promoción de soluciones amistosas, la promoción de los Derechos Humanos, etcétera; son más que nunca los temas que corresponden a la Comisión”¹⁸.

Por supuesto, las organizaciones firmantes reconocemos la importancia y necesidad de promover los derechos humanos en la región y la alta capacidad de la CIDH para realizar esta función, además de entender el origen normativo de este doble rol¹⁹. Sin embargo, consideramos que el equilibrio actual de la CIDH entre actividades de promoción, por un lado, y actividades de protección y defensa de los derechos humanos, por otro lado, es apropiado, y que la CIDH no debería invertir más recursos en las primeras a costa de las últimas. A continuación, nos permitimos exponer las razones normativas y prácticas que sustentan nuestra posición.

a. La importancia de las funciones de protección y promoción de la CIDH

Entendemos que desde sus inicios, los Estados valoraron como esencial tanto la idea de que los órganos supranacionales de protección apuntaran a mejorar la situación general de los derechos humanos en sus países, como la necesidad de brindar soluciones a aquellos casos individuales que no tuvieron reparación en el ámbito interno, dándole a la CIDH y a la Corte, un rol subsidiario en las peticiones individuales.

¹⁷ Intervención de la Delegación de México, *Desafíos y objetivos de mediano y largo plazo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, Documento OEA/Ser.G GT/SIDH/INF.4/11, 12 de septiembre de 2011.

¹⁸ Intervención del Señor Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, 14 de julio de 2011, Documento OEA/Ser.G GT/SIDH/INF-1/11 corr.1.

¹⁹ Conforme a los artículos 33 y 41 de la CADH, la CIDH y la Corte Interamericana, en pie de igualdad, “[s]on competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención”. Según el artículo 41 de este tratado, dentro de sus funciones, la CIDH no solamente debe “estimular la conciencia de los derechos humanos” y “dentro de sus posibilidades, prestar el asesoramiento que [los Estados] le soliciten”, atribuciones de carácter más promotor, sino también la CIDH tiene que “actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención”.

Somos conscientes de que una tarea no debe ser excluyente de la otra, sino que ambas deben combinarse de manera tal que logren generar un círculo virtuoso, donde las tareas de promoción sirvan para encarar las reformas o mejoras necesarias a nivel estructural, mientras que las relativas a las peticiones individuales puedan dar respuesta a aquellos casos que no logran tenerla en el ámbito interno y desnudar así fallas particulares.

Lo central de esta sinergia reside en que la CIDH pueda encarar de manera adecuada ambas dimensiones, contando -por supuesto- con los recursos (materiales y de personal) necesarios. Sin embargo, también es central que los Estados adopten una postura proactiva respecto de la incorporación efectiva de cada uno de los estándares en materia de derechos humanos que la CIDH va generando a través de diversas herramientas.

Asimismo, nos parece importante resaltar que el carácter de las actividades de promoción ha variado desde sus inicios hasta hoy. Claramente, la promoción necesaria en los momentos iniciales del sistema de protección –a la que podemos describir como acciones de difusión- dista de la necesaria en el contexto actual, en donde los desafíos son cambiantes y dinámicos, además de interpelar mayormente a gobiernos democráticamente elegidos. Nuevamente, adecuarse a desarrollar nuevas estrategias y enfoques y traducirlos en estándares para incorporar en políticas públicas, requiere de la CIDH tener un cierto margen de acción, que los Estados deben procurar otorgar y con el cual comprometerse.

b. La autonomía e independencia de la CIDH en la asignación de prioridades y consiguiente distribución de recursos

Un aspecto importante de la realidad actual del SIDH es la escasez de recursos destinados por la Organización de Estados Americanos al área programática de derechos humanos, tanto en términos absolutos como en términos relativos, si se compara con la proporción de fondos dedicados a las otras áreas de la OEA. De hecho, el área programática de derechos humanos, compuesta por la Corte y la CIDH recibió \$10.863.000 dólares estadounidenses en el periodo 2010-2011, lo que equivale a solo el 6,4% del presupuesto de la OEA para este año²⁰. Teniendo en cuenta este contexto, la asignación de los escasos recursos financieros y equipo de trabajo a las diversas actividades que la CIDH tiene a su cargo requiere una determinación cuidadosa que debe ser abordada por la misma CIDH, ya que ella misma conoce mejor cómo distribuir los recursos limitados más eficazmente.

Todos los actores involucrados en el presente y futuro del SIDH debemos resguardar los principios de autonomía e independencia de los órganos del Sistema Interamericano. En este sentido, la Corte -órgano que tiene la competencia de interpretar la Convención Americana así como otros tratados de derechos humanos aplicables a los Estados americanos-²¹ ha reconocido explícitamente la autonomía e independencia de la CIDH. En su Opinión Consultiva 19, la Corte contestó por unanimidad una consulta elevada por el Estado venezolano sobre el “Control de legalidad en el ejercicio de las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” de la siguiente manera:

²⁰ Programa-presupuesto de la OEA 2010-2011, disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2010/CP24882S.ppt>.

²¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 62 y 64.

[L]a Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como órgano del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, tiene plena autonomía e independencia en el ejercicio de su mandato conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. (...) [A]ctúa dentro del marco legal establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el ejercicio de las funciones que le competen en el procedimiento relativo al trámite de las peticiones individuales dispuesto en los artículos 44 a 51 de la Convención, así como en el ejercicio de sus restantes atribuciones destinadas a la promoción y protección de los derechos humanos, consagradas en el artículo 41 de ese instrumento²².

Por tanto, consideramos que siempre y cuando la actuación de la CIDH esté acorde con el marco de funciones establecido en los artículos 41 y 44 a 51 de la Convención, ella deberá contar con plena autonomía e independencia para establecer, entre otros aspectos, el equilibrio más eficaz y apropiado entre las diversas labores que tiene a su cargo.

c. La promoción de derechos humanos

Uno de los argumentos que ha sido esbozado durante las discusiones sobre el fortalecimiento del SIDH es que la realización de ciertas labores de protección de derechos humanos por parte de la CIDH, especialmente las que tienen que ver con el estudio de comunicaciones y quejas, impide que ella realice otras labores de promoción de derechos humanos, particularmente las de asesoría²³. En relación con esta posición, en primer lugar, nos permitimos resaltar que la labor de protección emprendida por la CIDH en casos individuales también conlleva una tarea de *promoción*, ya que fortalece estándares y promueve que estos sean aplicados más amplia y efectivamente por los Estados de la región. En segundo lugar, debe destacarse que la prestación de asesoramiento es una función que queda supeditada a las capacidades de la CIDH en términos de recursos concretos, así como a una evaluación de prioridades en virtud de las demás atribuciones que detenta, ya que la Convención Americana especifica que la misma será realizada por la CIDH “dentro de sus posibilidades”²⁴.

Por otro lado, cabe reconocer que la CIDH de hecho ha venido realizando una cantidad considerable de actividades de promoción de derechos humanos en el sentido más tradicional. Para hablar sólo de los últimos dos años, en el 2010 los miembros de la CIDH y su Secretaría participaron en múltiples conferencias internacionales, seminarios, actividades de cooperación con otras instituciones de derechos humanos, y sesiones de capacitación sobre derechos humanos, así como en varios diálogos con Estados, reuniones convocadas por universidades, lanzamiento de informes sobre derechos humanos, inauguraciones y actividades de conmemoración²⁵. En el 2009, además de estas actividades, la CIDH apoyó la realización de un ciclo de cine, realizó varias visitas promocionales a países, y convocó

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-19/05 de 28 de noviembre de 2005.

²³ Ver: Intervención del Señor Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, 14 de julio de 2011, Doc. OEA/Ser.G GT/SIDH/INF-1/11 corr.1.

²⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 41. e).

²⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de 2010, párrafos 88 a 107.

un concurso de afiches en el marco de la conmemoración de su cincuentenario²⁶. En este orden de ideas, también es importante señalar que esencialmente todas las relatorías de la CIDH²⁷, además de la Unidad de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos²⁸, la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva Adjunta de la CIDH contribuyeron con estas labores de promoción.

Pero incluso se han realizado actividades de promoción en el mejor de los sentidos. Se elaboraron así informes en materias de gran relevancia para la plena vigencia de los derechos humanos en la región, tales como el informe sobre “Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas”, el referido a “Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos” o el informe “Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos”, sólo por mencionar los últimos adoptados. Resta ahora que haya una fuerte estrategia de la CIDH para facilitar la apropiación por parte de los Estados de las recomendaciones contenidas en cada uno de estos informes.

Lejos de obstaculizar su función de promoción, el trabajo de la CIDH en la protección de los derechos humanos la complementa y la informa. Incluso, la sinergia a la que nos referimos anteriormente depende -sobre todo- de la forma en la que los Estados se comprometen con la adopción e incorporación en el ámbito interno de las normas, los estándares y la jurisprudencia sobre derechos humanos, que surgen, como vimos, de distintas herramientas de acción de los órganos del SIDH (ver en extenso punto IV de este documento).

En resumen, consideramos que el equilibrio actual de la CIDH entre promoción de derechos humanos, por un lado, y protección de derechos humanos, por otro lado, es adecuado, además de ser un asunto que debería ser determinado por la misma CIDH.

IV. El rol del capítulo IV del Informe Anual de la CIDH

Si bien dentro del SIDH es trascendental el trabajo de la Corte Interamericana como órgano jurisdiccional, relevancia similar tiene el trabajo de la Comisión, que en el marco del trámite de peticiones actúa como filtro jurídico de los casos que van a llegar a la máxima instancia supranacional y, además, tiene como deber fundamental hacer seguimiento de la situación de los derechos humanos en la región.

Efectivamente, la Comisión Interamericana tiene como mandato “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”, y para esto está dotada de diversas atribuciones, conforme lo establece el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para cumplir con este mandato de concientización, promoción y recomendación a los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos, la CIDH adoptó diversas formas de trabajo: visitas in loco, sesiones ordinarias y

²⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de 2009, párrafos 101 a 112.

²⁷ Ver: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de 2010, párrafos 39 a 77.

²⁸ Ver: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de 2010, párrafos 78 a 83.

extraordinarias, audiencias temáticas, informes especiales ya sea en relación a un país o por temas. Además, decidió incluir dentro de sus obligatorios informes anuales a la OEA, un apartado sobre la situación de derechos humanos de algunos países pertenecientes al Sistema Interamericano (en adelante “capítulo IV”).

A continuación, presentamos una breve reseña sobre cómo se fue consolidando el trabajo de la CIDH en relación con el capítulo IV, así como, consideraciones sobre su importancia.

a. Evolución del seguimiento a Estados cuyas prácticas en materia de derechos humanos merecen atención especial

Conforme lo establece el profesor Diego Rodríguez-Pinzón “entre los años 60 y años 80, la Comisión utilizó principalmente sus herramientas y mecanismos políticos para enfrentar violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos”²⁹; en tanto la dimensión jurisdiccional —capacidad de recibir peticiones y medidas cautelares, y trabajar ante la Corte IDH— de su trabajo recién se estaba afianzando.

Así, en la emisión de su primer informe anual, en 1970, la CIDH se interesó en destacar la situación de los países cuya situación de derechos humanos generaba mayor preocupación. Durante esa década, sí bien no tenía un capítulo específico dentro del Informe Anual de la CIDH, de vez en cuando se incluían algunas referencias en torno a lo que ocurría en algunos Estados.

Al inicio, la CIDH dio mayor protagonismo a los denominados “informes especiales”³⁰, pero poco a poco empezó a introducir observaciones específicas en relación con algunos países dentro de su balance anual, a modo de presión política frente a graves violaciones. Así, “[l]a Comisión utilizó periódicamente su autoridad para publicar informes generales sobre la situación de ciertos países para presionar a las autoridades de un Estado con un expediente negativo de derechos humanos”³¹.

Es en 1975 cuando la CIDH introduce explícitamente en su Informe Anual un capítulo específico sobre situaciones de país.³² A partir de esta fecha, la emisión de este acápite se hizo constante. Evidencia de ello son los datos publicados por la propia CIDH en 1985:

[E]n los últimos doce años la Comisión ha elaborado 22 de estos informes, los que se refieren a catorce Estados. Por regla general, dichos informes han sido objeto de un seguimiento en los mismos informes anuales que ha preparado la Comisión para consideración de la Asamblea General cuando han mediado razones que justifiquen

²⁹ Rodríguez-Pinzón, Diego, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Claudia Martín, Diego Rodríguez-Pinzón y José A. Guevara B., Universidad Iberoamericana, Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Washington College of Law, American University y Distribuciones Fontamara S.A., 2006 (2004), pág. 177.

³⁰ Los “informes especiales” generalmente se refieren a la situación de derechos humanos de un Estado en particular y en algunos casos se enfocan en un tema específico dentro del país correspondiente. La diferencia con lo que se establece en los informes generales anuales es que los primeros son emitidos en forma independiente y no se incluyen dentro del Informe Anual de la Comisión.

³¹ Rodríguez-Pinzón, Diego, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, Op. Cit., págs. 177-8.

³² CIDH. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1975, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Cuba, Capítulo III, 28 de junio de 1976.

*ese seguimiento por parte de la Comisión del comportamiento de un Estado en materia de derechos humanos*³³.

Es así que, aunque en ese momento el contenido de los informes anuales no estaba normado, varios países se convirtieron en prioridad para la Comisión por lo especial de su situación. En los informes de la década del 70 empezó a ser una constante el seguimiento a varios países, principalmente: Paraguay, Uruguay, Cuba y Chile. Lo establecido en el Informe Anual de 1979 es una muestra de ello:

*La presente Sección tiene por objeto analizar la situación de los derechos humanos en varios países, tanto en cumplimiento de las labores que le corresponden a la Comisión, como de los mandatos específicos al respecto, aprobados en las Resoluciones correspondientes de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en su noveno período ordinario de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, del 22 al 31 de octubre de 1979. Mediante Resolución 443 de la Asamblea General, aprobada el 31 de octubre de 1979, se solicita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 'que continúe observando el ejercicio de los derechos humanos en Chile, Paraguay y Uruguay e informe al respecto a la Asamblea General en su próximo período ordinario de sesiones'. En la Resolución 446 de la misma fecha, de la Asamblea General, se resuelve solicitar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 'que continúe observando la situación de los derechos humanos en El Salvador y haga conocer sus conclusiones en su Informe al próximo período ordinario de sesiones de la Asamblea General (...) A continuación, y en cumplimiento de los mandatos referidos, se analiza la situación de los derechos humanos en Chile, Paraguay, Uruguay y El Salvador*³⁴.

Es recién en el Reglamento de 1980 que la CIDH estableció el contenido de los informes anuales en su artículo 59:

El Informe Anual que presenta la Comisión a la Asamblea General de la Organización deberá incluir los siguientes puntos: (...) h) Los informes generales o especiales que la Comisión considere necesarios sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Miembros, destacándose en dichos informes los progresos alcanzados y las dificultades que han existido para la efectiva observancia de los derechos humanos

El inciso h del artículo 59 es la norma que concreta lo que la Comisión venía haciendo en relación con la situación de algunos Estados de la región. En este sentido, en el Informe Anual de 1981 se destaca:

En los últimos años, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha venido estudiando la situación de los derechos humanos en diversos países del Continente y con tal propósito ha elaborado informes especiales sobre cada uno de esos Estados

³³ CIDH. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1985-1986, Capítulo IV, 26 de septiembre de 1986.

³⁴ CIDH. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1979-1980, Capítulo V, 2 octubre de 1980, previo a la reforma del Reglamento de la CIDH.

objeto de su preocupación. Los países respecto de los cuales la CIDH ha elaborado informes especiales en estos recientes años son los siguientes: Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay y Uruguay³⁵.

Debido a no pocos reclamos de los Estados en relación con su inclusión en el Capítulo IV del Informe Anual, en el año 1995, la CIDH reevaluó la forma en que debía establecer cuáles son los Estados de la región que merecen especial atención. A tal efecto, en 1996 decidió sintetizar su práctica hasta el momento y desarrolló cuatro criterios para determinar la inclusión de la situación de un Estado en ese capítulo. Los criterios son los siguientes:

*1. El **primer criterio** corresponde a aquellos casos de Estados regidos por gobiernos que no han llegado al poder mediante elecciones populares, por el voto secreto, genuino, periódico y libre, según normas internacionalmente aceptadas. La Comisión ha hecho énfasis, en repetidas ocasiones, en la esencialidad de la democracia representativa y de los sistemas constituidos democráticamente para poder lograr el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos. En cuanto a los Estados en los que no se observan los derechos políticos consagrados en la Declaración Americana y la Convención Americana, la Comisión tiene el deber de informar a los demás Estados miembros de la OEA de la situación de las libertades políticas y civiles de sus habitantes.*

*2. El **segundo criterio** se relaciona con los Estados donde el libre ejercicio de los derechos consignados en la Convención Americana o la Declaración Americana ha sido en efecto suspendido, en su totalidad o en parte, en virtud de la imposición de medidas excepcionales, tales como el estado de emergencia, el estado de sitio, prontas medidas de seguridad y demás.*

*3. El **tercer criterio**, que podría justificar la inclusión en este capítulo de un Estado en particular, tiene aplicación cuando existen pruebas fehacientes de que un Estado comete violaciones masivas y graves de los derechos humanos garantizados en la Convención Americana, la Declaración Americana y demás instrumentos de derechos humanos aplicables. Son motivo de preocupación especial en este caso las violaciones de los derechos que no pueden suspenderse, como las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y la desaparición forzada. Por tanto, cuando la Comisión recibe comunicaciones dignas de crédito denunciando tales violaciones por un Estado en particular, violaciones de las que dan testigo o corroboran los informes o conclusiones de otros organismos intergubernamentales y/u organizaciones nacionales e internacionales reputadas de los derechos humanos, considera que tiene el deber moral y legal de llevar tales situaciones al conocimiento de la Organización y de sus Estados miembros.*

³⁵ CIDH. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1981-1982, 20 de septiembre de 1982.

4. El cuarto criterio se refiere a los Estados que se encuentran en un proceso de transición de cualquiera de las tres situaciones arriba mencionadas³⁶ (resaltado nuestro).

Y en el año de 1997 se introduce un último y quinto criterio:

5. El quinto criterio se refiere a situaciones coyunturales o estructurales, que estén presentes en Estados que por diversas razones enfrenten situaciones que afecten seria y gravemente el goce y disfrute de los derechos fundamentales, consagrados en la Convención Americana o en la Declaración Americana. Este criterio incluye, por ejemplo: situaciones graves de violencia que dificultan el funcionamiento adecuado del Estado de Derecho; graves crisis institucionales; procesos de reforma institucional con graves incidencias negativas para los derechos humanos; u omisiones graves en la adopción de disposiciones necesarias para hacer efectivos los derechos fundamentales³⁷.

Estos cinco criterios se han mantenido hasta la actualidad. Es con el establecimiento de estos parámetros objetivos que la CIDH fortaleció su labor de supervisión especial de los Estados miembros de la OEA.

Estas reglas buscaron evitar la objeción al seguimiento de ciertas situaciones por parte de la CIDH. De este modo, por ejemplo, se volvía muy difícil el reclamo por la inclusión en el capítulo IV de aquellos casos en los que un gobierno llegaba al poder por un golpe de Estado y no a través de elecciones populares, o en aquellos supuestos en que se hubiera suspendido el ejercicio de los derechos dentro de un país (criterios 1 y 2).

El tercer criterio también resulta objetivo y eficaz. Cuantificar el número y la magnitud de las denuncias de violaciones de derechos humanos sólo requiere un balance de las peticiones o denuncias, medidas cautelares y solicitudes de audiencias que la CIDH recibe en relación con un país.

Sin embargo, es la aplicación del quinto criterio —el análisis de la coyuntura o del funcionamiento institucional de un gobierno— el que ha dado lugar a mayores cuestionamientos de los Estados³⁸.

³⁶ CIDH. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1996, Capítulo IV, 14 de marzo de 1997.

³⁷ CIDH. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1997, Capítulo IV, 14 de febrero de 1998.

³⁸ Por ejemplo, en el año 2008 Venezuela mostró su disconformidad con estos criterios, al señalar que: “Al gobierno Bolivariano de Venezuela le causa mucha preocupación que en los informes acerca de la situación de los Derechos Humanos en los Estados elaborados por la CIDH anualmente, se incluya un capítulo especial llamado el capítulo 4, el cual desde nuestra perspectiva jurídica no tiene fundamento legal, ya que el mencionado capítulo no se encuentra establecido ni en el Estatuto ni en el reglamento de la Comisión. El artículo 56 (sic. Artículo 57) del reglamento que por cierto está en el capítulo 4 del mismo, es el que regula legalmente la elaboración y lo que deben incluir estos informes anuales. En ese sentido es importante reiterar la posición del gobierno venezolano el día de ayer en la presentación del informe anual de la CIDH, en la cual se rechazó la inclusión de Venezuela en este capítulo que consideramos discriminatorio y sin fundamento jurídico. Sin embargo más allá de la legalidad o no de estos criterios, esta delegación quiere dejar muy claro en este diálogo, que Venezuela no encuadra en dichos criterios, específicamente en el criterio 5 que es el que le han

En el año 2000, con la emisión del nuevo Reglamento de la CIDH se buscó consolidar el marco jurídico para la supervisión del cumplimiento de las recomendaciones emitidas en los informes anuales y la situación de derechos humanos en los Estados miembros de la OEA y se modificó el artículo en cuestión con una redacción que, salvo el número del articulado, no ha variado en contenido hasta la emisión del último reglamento aprobado por la CIDH en noviembre de 2009³⁹. En ese sentido, el actual artículo 59, sobre el informe anual, establece:

1. El Informe Anual a la Asamblea General de la OEA deberá incluir lo siguiente: (...) a. un análisis sobre la situación de los derechos humanos en el hemisferio, junto con las recomendaciones a los Estados y órganos de la OEA sobre las medidas necesarias para fortalecer el respeto de los derechos humanos (...) h. los informes generales o especiales que la Comisión considere necesarios sobre la situación de los derechos humanos en los Estados miembros y, en su caso, informes de seguimiento, destacándose los progresos alcanzados y las dificultades que han existido para la efectiva observancia de los derechos humanos (...) 2. En la preparación y adopción de los informes previstos en el párrafo 1(h) del presente artículo, la Comisión recabará información de todas las fuentes que estime necesarias para la protección de los derechos humanos. Previo a su publicación en el Informe Anual, la Comisión transmitirá una copia de dicho informe al Estado respectivo. Éste podrá enviar a la Comisión las opiniones que considere convenientes, dentro del plazo máximo de un mes a partir de la transmisión del informe correspondiente. El contenido de dicho informe y la decisión de publicarlo serán de la competencia exclusiva de la Comisión.

Esta modificación se estableció específicamente a solicitud de varios países, como una muestra de transparencia y apertura del trabajo de la Comisión hacia los Estados. Así, se establece explícitamente la necesidad de que aquel país que será incluido dentro del Capítulo IV sea informado previamente de las razones, mediante la remisión del referido informe. De esta manera, se abre una posibilidad para que el Estado comente u observe el borrador del informe y la CIDH tenga en cuenta en el informe final el punto de vista de ese Estado.

b. La relevancia del capítulo IV

Tanto del derrotero de la posición de los Estados en torno a este capítulo⁴⁰, como de la evolución en las reformas del acápite, es claro que el capítulo IV sigue siendo una parte

venido aplicando a mi país”. Ver: Presentación de Venezuela *con ocasión del diálogo sobre el funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos entre los estados miembros y los miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 4 de abril de 2008*, disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/ddhh.asp#dialogo> (extraído el 22/08/2011).

³⁹ La CIDH reformó parcialmente el reglamento de 2000 en cuatro anteriores oportunidades: en octubre de 2002, en octubre de 2003, en octubre de 2006 y en julio de 2008.

⁴⁰ En recientes diálogos sobre el fortalecimiento del SIDH en la OEA, por un lado, Venezuela y Nicaragua han propuesto “establecer métodos confiables, fidedignos y comprobables que faciliten y mejoren la interpretación de los criterios y las fuentes informativas utilizadas para la elaboración del Capítulo IV del informe anual de la CIDH”. Ver: Resultados del proceso de reflexión sobre el Sistema Interamericano de promoción y protección de los Derechos Humanos (2008-2009),

crucial del informe anual. Sobre todo, en virtud de la presión política internacional que puede ejercer sobre determinados países que están atravesando situaciones de vulneración de derechos humanos que merecen especial atención por parte de la CIDH.

En este marco, debe resaltarse que el Informe Anual es presentado por el Presidente de la CIDH a la Asamblea General de la OEA. En ese sentido, no hay duda de que el capítulo IV resulta una herramienta política esencial para el cumplimiento del mandato de la Comisión: promover y vigilar la defensa de los derechos humanos en la región.

En consecuencia, las organizaciones de sociedad civil que suscribimos este documento entendemos que los Estados deben reconocer el rol histórico y la relevancia del capítulo IV para la promoción y protección de los derechos humanos en la región. A su vez, entendemos que en función del mandato que la Convención Americana sobre Derechos Humanos otorga a la CIDH, es claro que la determinación de los criterios para la inclusión de la situación de un Estado en ese apartado deben ser fijados directamente por la Comisión.

Finalmente, creemos que los actuales criterios son adecuados y deben mantenerse. Ello, sin prejuicio de que la CIDH mantenga un canal abierto de comunicación con los Estados y la sociedad civil sobre la aplicación de tales criterios en cada caso.

V. Hacia el cumplimiento efectivo de las decisiones de los órganos del SIDH

Lograr que las decisiones de los órganos del SIDH se cumplan es un enorme desafío, en el que no sólo están en juego los derechos vulnerados a las víctimas en cada caso, sino también la legitimidad de los propios órganos de protección. Existe, pues, una relación de retroalimentación entre el cumplimiento de decisiones en cada Estado, los mecanismos que operan al interior del Sistema y la legitimidad de este último.

Cuando las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos no se acatan, la democracia de nuestros países desaprovecha oportunidades de enriquecerse, los sistemas internacionales de protección se debilitan, y sobre todo, las víctimas y familiares siguen viendo aplazada la reparación de los derechos que les han sido violados.

En ese sentido, se proponen a continuación una serie de medidas a adoptar tanto en el ámbito interno de los Estados como por parte de los órganos del SIDH en materia de cumplimiento de decisiones, que entendemos fundamentales para el fortalecimiento del Sistema. Desde ya, es claro que **transformar en políticas públicas decisiones internacionales requiere esencial y primordialmente de una voluntad política real y sostenida por parte de los Estados.**

Doc. CP/CAJP-2665/08 rev. 8 corr.3, 18 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/ddhh.asp#dialogo> (extraído el 23/08/2011). Mientras que Argentina ha objetado esta posición señalando que: “desde el punto de vista del Estado argentino, la Comisión tiene plenas facultades, en el marco del ejercicio de sus funciones convencionales y reglamentarias, para resolver, con autonomía e independencia, *cuáles son los criterios y fundamentos jurídicos que toma en cuenta a efectos de decidir la inclusión de un Estado en el citado capítulo especial.* De otro modo se configuraría una injerencia indebida de los Estados en el ejercicio del rol que le confieren a la Comisión la Convención Americana sobre Derechos Humanos, su Estatuto y su Reglamento”. (Ibíd). El destacado es propio.

a. La creación de mecanismos internos: la obligación en cabeza de los Estados

Para aumentar los niveles de cumplimiento efectivo en cada Estado, deben crearse mecanismos internos que, mediante la institucionalización de determinados procedimientos, aumenten el grado de organización, eviten dilaciones innecesarias y, fundamentalmente, impidan que la espera de las víctimas de violaciones para ser reparadas se prolongue aún más⁴¹.

A pesar del escaso desarrollo de mecanismos de cumplimiento de decisiones internacionales en los países de la región, existe una naciente práctica hacia la institucionalización. Esta sección incluye algunas recomendaciones relativas a las características básicas que debería incluir cualquier mecanismo semejante.

a.1. Coordinación interinstitucional

Uno de los obstáculos recurrentes a la hora de encarar el cumplimiento de una decisión internacional es la falta de coordinación que se produce tanto al interior de cada órgano estatal como entre las agencias de los diferentes poderes. En el marco de la institucionalización de mecanismos de cumplimiento consideramos pertinente sugerir que sea discutida **la creación, al interior de cada Estado, de una Comisión interinstitucional para el cumplimiento de decisiones internacionales**. Un cuerpo semejante, conformado por autoridades de alto nivel de cada poder estatal implicado y del Ministerio Público permitiría establecer lineamientos generales aplicables a cualquier caso en el que sea necesario coordinar acciones e, incluso, trabajar en el diseño de posibles reformas legislativas e institucionales para agilizar los procedimientos.

a.2. El mapa de implementación

El primer paso en el cumplimiento de decisiones es el diseño de un mapa de implementación: un esquema de pasos a seguir que debe ser estudiado y discutido antes de ejecutar cualquier decisión. Esto, sin perjuicio de que se adopten medidas de carácter urgente cuando ellas sean necesarias para prevenir vulneraciones de derechos humanos inminentes. El mapa –elaborado por un grupo de actores que debe ser convocado por un órgano coordinador previamente designado– debe prever qué agencia estatal liderará el proceso de ejecución –punto focal–, que podrá variar de acuerdo con las particularidades de la decisión que deba cumplirse (sentencia, informe de fondo, informe de solución amistosa, medida cautelar). A su vez, incluirá el desarrollo de un plan de trabajo en el que la distribución de funciones sea clara, tomando en consideración qué rol corresponderá a cada poder estatal y al Ministerio Público, así como un cronograma tentativo para cada etapa.

El mapa debe ser dado a publicidad y sometido a la aprobación de las víctimas y/o familiares, así como de los órganos internacionales a cargo de la supervisión de

⁴¹ En términos comparados parece interesante referenciar aquí la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que en su artículo 33 se refiere a las medidas que los Estados partes deben adoptar en términos de “aplicación y seguimiento nacionales”.

cumplimiento. Asimismo, debe contemplar instancias de diálogo entre todos los actores, así como la supervisión de cumplimiento por parte de las víctimas.

a.3. Los desafíos emergentes en los sistemas federales: su abordaje a nivel interno

El Estado nacional debe asumir su rol de garante y prever procedimientos que, ante la imposibilidad de diálogo con unidades territoriales o frente a la dilación de las negociaciones, tiendan a la pronta satisfacción de los compromisos internacionales. Es posible imaginar algunas alternativas, por ejemplo: la retención de determinados fondos federales destinados a la unidad territorial que no dé cumplimiento a lo establecido en las decisiones internacionales; la creación de una partida presupuestaria para que el Estado federal afronte pagos que corresponderían a las unidades territoriales y su posterior repetición; para los casos que corresponda, dictar legislación que permita tramitar acciones contra los funcionarios públicos de las unidades territoriales que no cumplan con las obligaciones internacionales del Estado federal, entre otras.

a.4. Otros aspectos del cumplimiento a nivel interno

El pago de indemnizaciones es una de las medidas dispuestas con mayor frecuencia por los órganos del Sistema Interamericano. Sin embargo, su ejecución frecuentemente encuentra obstáculos. Esto podría ser fácilmente remediado si los Estados establecieran todos los años partidas presupuestarias destinadas al pago de indemnizaciones dispuestas por decisiones internacionales y, para el caso que esos montos no estuvieran determinados por la decisión, procedimientos breves (por ejemplo, de arbitraje) para su precisión.

b. La optimización de los mecanismos de supervisión

b.1. Una guía necesaria: elaboración de directrices para que los Estados brinden información sobre el cumplimiento de decisiones y los mecanismos utilizados

En 2010, la CIDH solicitó a los Estados información con relación al estado de cumplimiento de todos los casos en los que hubiera un acuerdo de solución amistosa o un informe del artículo 51, que luego tuvo en cuenta al elaborar su informe anual. El requerimiento de este tipo de información podría institucionalizarse, con un reporte anual e incluyendo -además de lo referente a cada caso-, datos acerca de los avances en la institucionalización de mecanismos de cumplimiento en general y, por supuesto, incorporando también los casos que tramitan ante la Corte.

En este marco, es preciso que en el seno del Sistema Interamericano se desarrollen criterios unificados que se plasmen en directrices dirigidas a los Estados para brindar información en el proceso de seguimiento del cumplimiento de decisiones.

Las directrices deberían incluir, como mínimo, la solicitud de que se informe acerca del/de los mecanismo/s implementados para el cumplimiento en cada caso, informando específicamente acerca de su coordinación, actividades periódicas, la descripción del “mapa de cumplimiento”, los órganos y agencias de gobierno involucrados y las medidas requeridas a cada uno, así como los cronogramas de cumplimiento. Asimismo, los

indicadores a tener en cuenta al momento de informar deben estar específicamente determinados y ser adecuados para poder realizar una medición progresiva, desagregando los avances efectuados con relación a cada medida en cuestión, pero utilizando los mismos parámetros que la CIDH y la Corte usarán al momento de la evaluación.

La elaboración de las directrices debería realizarse en conjunto entre la CIDH y la Corte, pero contemplando una instancia de participación en la que los Estados y la sociedad civil puedan efectuar contribuciones que tiendan a facilitar la tarea⁴².

b.2. La construcción de una base de datos integral e unificada en materia de cumplimiento de decisiones

La creación de una base de datos integral, única y accesible online, que reúna datos provenientes tanto de la CIDH como de la Corte permitiría la realización de análisis profundos. Esta base debería tener las siguientes características:

i) Incluir toda la información referente a las decisiones de fondo adoptadas en el marco de los procedimientos ante ambos órganos⁴³, los datos relativos a las medidas cautelares y provisionales, y un registro detallado de todas las instancias de seguimiento, tanto internas como internacionales.

ii) Organización de los casos de acuerdo a diversas variables clasificatorias para obtener datos estadísticos básicos de tipo descriptivo, por ejemplo: Estado al que está dirigida la decisión, tema sobre el que versa el caso, derecho/s que la CIDH o la Corte han determinado como vulnerado/s, tipo de medida de reparación recomendada u ordenada⁴⁴.

iii) Modificación de las categorías utilizadas para referirse al estado de cumplimiento de las medidas: “cumplido”, “no cumplido” y “parcialmente cumplido”⁴⁵.

iv) Incorporación de indicadores⁴⁶ que permitan la construcción de información que dé cuenta del cumplimiento progresivo (o no) de las acciones exigidas a los Estados y, eventualmente, de los resultados finales y el trayecto recorrido por cada uno, considerando las medidas específicas tomadas en cada etapa. Asimismo, deberán considerarse algunos aspectos estructurales como la base fáctica, normativa e institucional con la que cuenta cada Estado.

v) Incorporación de información remitida por los peticionarios, salvo en los supuestos en los que, a juicio de los peticionarios y/o beneficiarios, sea necesario mantener la confidencialidad.

⁴² Pueden considerarse como modelos útiles los *Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, aprobados por la CIDH.

⁴³ A excepción de los informes del art. 50 de la CADH, que tienen carácter confidencial.

⁴⁴ Con relación al tipo de medidas, diversos autores han intentado establecer criterios clasificatorios. Por ejemplo, Basch identifica doce categorías diferentes de acciones exigidas al Estado, además de una serie de medidas que no logra encuadrar en ninguna de ellas. Ver: ADC, Basch y otros, *La efectividad del sistema interamericano de protección de derechos humanos: un enfoque cuantitativo sobre su funcionamiento y sobre el cumplimiento de sus decisiones*, disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/node/28475>

⁴⁵ Ver, al respecto, Informe Anual 2010 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo 3, sección d.

⁴⁶ Esta etapa de sistematización requerirá la construcción de indicadores estructurales, de proceso y de resultado. Existe un amplio consenso a nivel internacional acerca de la adecuación de los indicadores para medir la efectividad de las medidas adoptadas por los Estados en materia de derechos humanos. Ver: Balardini, L.; Royo, L. y Wagmaister, F. “La puesta en práctica de los estándares internacionales: la construcción de indicadores para la evaluación del cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada”, en *Justiciabilidad en derechos sociales y políticas públicas*, Universidad Diego Portales (Chile), Dejusticia (Colombia) y CELS (Argentina) compiladores.

vi) Coordinación conjunta entre la Secretaría Ejecutiva de la Comisión y la Secretaría de la Corte para la elaboración y mantenimiento de la base de datos.

vii) Accesibilidad online de la base de datos, sin desconocer la confidencialidad que rige respecto de determinadas materias o cuando ella sea invocada por los peticionarios.

b.3. Relevancia de las relatorías temáticas y por países

Sería importante incorporar como herramientas de trabajo de las relatorías, los mapas de cumplimiento de decisiones que los Estados hayan transmitido a los órganos del Sistema. Asimismo, diversas instancias de trabajo de las relatorías deberían tener un mayor grado de institucionalización y un presupuesto adecuado, que posibilite desarrollar sus tareas del modo más efectivo posible, por ejemplo: reuniones periódicas con las misiones permanentes de los diferentes Estados ante la OEA y visitas *in loco*.

b.4. La necesidad de un estudio sobre mecanismos internos de cumplimiento por parte de la CIDH

Más allá del análisis caso a caso, la inclusión de un estudio sobre los mecanismos para dar cumplimiento a las decisiones de los órganos del Sistema como aspecto específico en la agenda de la CIDH permitiría poner bajo la lupa las múltiples dificultades que tienen los Estados y continuar pensando soluciones integrales.

Es necesario contar con un documento de diagnóstico en materia de cumplimiento de decisiones, que podría tomar la forma de informe temático elaborado por la Comisión, que incluya un análisis del panorama actual, así como estándares básicos que deberían cumplirse y las instancias de diálogo que deberían habilitarse.

Luego, la Comisión podría realizar consultas públicas para obtener y discutir información sobre la implementación de decisiones y, finalmente, realizar audiencias públicas, con participación de la sociedad civil, en las que se solicite al Estado exponer las medidas concretas tomadas para avanzar en la instauración de mecanismos. Adicionalmente, el tema podría verse reflejado cada año en el informe que emite la Comisión, sea como sección independiente o ampliando el capítulo referente al estado de cumplimiento de las medidas ordenadas para cada caso.

Asimismo, es preciso que los desafíos derivados del federalismo sean debatidos a nivel regional y que se busquen estrategias comunes que se puedan poner en práctica al interior de cada Estado. Los órganos del Sistema pueden jugar un rol importante, proveyendo a los Estados un espacio de interacción mediante la celebración de audiencias temáticas y colaborando en el diseño de un plan de acción.

VI. Conclusiones

Las organizaciones que suscribimos este documento esperamos que los aportes y consideraciones que realizamos sean tenidos en cuenta por el Grupo de Trabajo a la hora de fijar posiciones orientadas al fortalecimiento del Sistema Interamericano.

En nuestra calidad de organizaciones de derechos humanos y usuarias del Sistema Interamericano, nos une el interés común de la defensa y protección de las víctimas de violaciones de derechos humanos en nuestro hemisferio. En ese sentido, abogamos por y urgimos a los Estados a que enfrenten este proceso de reflexión sin perder de vista los principios y valores de respeto por la dignidad humana, que inspiraron la creación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Esperamos que este proceso resulte en un verdadero fortalecimiento del funcionamiento de los órganos del SIDH, para la protección y promoción de los derechos humanos en la región.

Por último, solicitamos a los Estados de la OEA que ofrezcan a la sociedad civil mayores espacios de participación, similares a este y garanticen que procesos como el presente, de suma relevancia para las organizaciones usuarias del sistema y especialmente para las víctimas, se lleven a cabo en el marco de un debate amplio, participativo y sin restricciones.