

DEPARTAMENTO
ACADÉMICO DE
DERECHO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

**ÚLTIMO PROCESO DE REFORMA DE LA
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS
HUMANOS (2011-2013): REFLEXIONES Y
PERSPECTIVAS**

Cuaderno de Trabajo N° 22

David Lovatón Palacios

Departamento Académico de Derecho
Pontificia Universidad Católica del Perú

2013

Vigésimo segundo Cuaderno de Trabajo del
Departamento Académico de Derecho de la PUCP

“Último proceso de reforma de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
(2011-2013): reflexiones y perspectivas”

© David Lovatón Palacios

© Pontificia Universidad Católica del Perú
Departamento Académico de Derecho
Pontificia Universidad Católica del Perú
Av. Universitaria N° 1801, San Miguel
Lima 32, Perú

Primera Edición

Impreso en:
Perú Office S.A.
Av. Conquistadores N° 112, San Isidro
Lima 27, Perú

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 2013-16438
ISBN: 978-612-4206-05-4

Lima, agosto de 2013

ÍNDICE

| | |
|-----------------------------|---|
| LISTA DE ABREVIATURAS | 4 |
| Introducción..... | 5 |

Capítulo 1

El proceso de reforma de la CIDH (2011-2013)

| | |
|---|----|
| 1. Reforma y ¿fortalecimiento? | 7 |
| 2. Antecedentes | 8 |
| 2.1 La designación del nuevo Secretario Ejecutivo de la CIDH..... | 11 |
| 2.2 Otras consideraciones previas | 13 |
| 3. El último proceso de reforma iniciado el año 2011..... | 16 |
| 3.1 Diálogo entre actores..... | 17 |
| 3.2 Actitud de los Estados | 18 |
| 3.3 Cuestionamientos injustificados contra CIDH..... | 21 |
| 3.4 La independencia de la CIDH en el proceso de reforma..... | 23 |
| 4 Financiamiento: discurso y realidad | 28 |

Capítulo 2

Los temas en debate en el proceso de reforma de la CIDH

| | |
|---|----|
| 1. Tramitación de peticiones individuales | 31 |
| 1.1 Propuestas sobre el procedimiento de peticiones ante la CIDH..... | 31 |
| 1.2 El acceso a la justicia de las víctimas..... | 39 |
| 1.3 Informes de admisibilidad | 42 |
| 2. Medidas cautelares | 43 |
| 2.1 Cuadro de los criterios para adopción de medidas cautelares | 45 |
| 2.2 Aplicación de las medidas cautelares | 47 |
| 3. Capítulo IV del informe anual CIDH | 50 |
| 4. Promoción y defensa de DDHH | 54 |
| 4.1 Propuestas sobre los roles de promoción y defensa de DDHH..... | 54 |
| 4.2 Equilibrio entre los roles de promoción y defensa de DDHH..... | 57 |
| 5. Financiamiento del sistema interamericano | 58 |
| 6. La universalización del sistema interamericano..... | 65 |
| 7. Propuestas sobre la Relatoría especial para la libertad de expresión (RELE)..... | 68 |

Capítulo 3

Reflexiones finales y conclusiones

| | |
|-------------------|----|
| Bibliografía..... | 75 |
|-------------------|----|

LISTA DE ABREVIATURAS

CADH: Convención Americana de Derechos Humanos

CAJP: Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Organización de Estados Americanos

CELAC: Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CJI: Comité Jurídico Interamericano

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

DDHH: Derechos Humanos

RELE: Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH

GT: 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

OEA: Organización de Estados Americanos

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

SE: Secretario(a) Ejecutivo(a)

SIDH: Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Introducción

En la asamblea general ordinaria de la Organización de Estados Americanos (OEA) realizada del 5 al 7 de junio del 2011 en San Salvador (El Salvador), el entonces Ministro de Relaciones exteriores de dicho país y Presidente de dicha Asamblea General de la OEA¹, Hugo Martínez, formuló la siguiente declaración luego de la presentación del entonces primer vicepresidente de la Comisión interamericana de derechos humanos (CIDH), José de Jesús Orozco:

La Presidencia sugiere [...] que encomiende al Consejo Permanente que profundice el proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos y su Estatuto, con miras a lograr el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y presente sus recomendaciones a los Estados Miembros a la brevedad posible².

De esta manera, el Consejo Permanente de la OEA, en su sesión del 29 de junio del 2011, aprobó la creación de un *Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, cuyo informe final fue aprobado tanto por el Consejo Permanente el 25 de enero del 2012, como por la Asamblea General de la OEA que tuvo lugar en Cochabamba (Bolivia) en el mes de junio del 2012.

Ese fue el origen del último y largo proceso de reforma de la CIDH que culminó —casi dos años después— por un lado, con la reforma reglamentaria aprobada por la propia comisión el 18 de marzo del 2013 mediante Resolución 1/2013 y, por otro lado, con la Resolución AG/RES. 1 (XLIV-E/13) aprobada por la Asamblea General Extraordinaria de la OEA que tuvo lugar en Washington D.C. el 22 de marzo del 2013. En ese lapso se sucedieron diversos informes, posiciones, resoluciones y opiniones de todos los actores del Sistema Interamericano, que alimentaron un intenso debate sobre la necesidad de reformar la Comisión con miras a fortalecerla, pero que en el camino también reveló la intención de algunos Estados Miembros —los menos— no necesariamente dirigida hacia tal fortalecimiento.

De esta manera, el presente documento pretende hacer un primer balance de dicho proceso de reforma de la CIDH, partiendo del supuesto previo que, en efecto, la Comisión y la Corte requieren ser reformadas y fortalecidas. En ese marco, nuestra primera hipótesis es que este proceso se ha llevado a cabo en un contexto

¹ La Asamblea General de la OEA también solicitó al Comité Jurídico Interamericano (CJI) —órgano consultivo de la OEA en asuntos jurídicos y con sede en Río de Janeiro (Brasil)—, una opinión sobre la reforma del SIDH, en especial, en torno a la CIDH. De este modo, el CJI emitió, el 9 de marzo del 2012, un informe titulado *Fortalecimiento del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos*.

² Asamblea General de la OEA. *Declaración del señor Hugo Martínez, Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador y Presidente del Cuadragésimo Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, realizada durante la Cuarta Sesión Plenaria, a continuación de la presentación del Dr. José Jesús Orozco, Primer Vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. OEA/Ser.P. AG/INF. 478/11. 29 junio 2011. San Salvador, 2011, p. 1.

interamericano en el que algunos Estados Miembros no comparten —o no lo hacen con igual intensidad, claridad y convicción— esa misma intención de fortalecer a la Comisión y que a pesar de ello, el resultado final ha sido positivo y se ha resguardado su autonomía.

Nuestra segunda hipótesis es que las reformas aprobadas constituyen un paso hacia adelante —pero aún insuficiente— en la adecuación del Sistema Interamericano en general, y de la CIDH en particular, a los nuevos retos y necesidades del continente americano y El Caribe en materia de derechos humanos y en la legitimidad que el sistema ha ganado en las últimas tres décadas³.

Consideramos que ambas hipótesis han sido corroboradas en el presente documento, el cual termina con algunas conclusiones y reflexiones finales de cara a las perspectivas futuras del sistema. Para ello, hemos contado no sólo con el apoyo del Departamento de Derecho, sino también con la valiosa asistencia del señor Jorge Luis Palacios Palacios, joven y destacado alumno de la Facultad de Derecho de nuestra universidad. Por cierto, los errores en los que podamos haber incurrido son de nuestra exclusiva responsabilidad.

³ «[N]o es exagerado afirmar, que el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) ha sido el área que mayor proyección y prestigio le ha dado a la Organización de Estados Americanos (OEA)» AYALA, Carlos. «Reflexiones sobre el futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos». *Revista IIDH*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, número 30-3 , 2001, p. 91.

Capítulo 1 El proceso de reforma de la CIDH (2011-2013)

1. Reforma y ¿fortalecimiento?

El propósito formalmente declarado de todos los Estados Miembros y de los órganos políticos de la OEA durante este largo proceso de reflexión en torno a la reforma del SIDH, siempre ha sido su fortalecimiento o perfeccionamiento. No obstante, el contexto político en el que se han dado algunas de estas propuestas o cuestionamientos al funcionamiento del SIDH parecen ir en sentido contrario, esto es, dirigidos a debilitarlo o neutralizar algunas de sus funciones y, en particular, de la CIDH.

En el caso concreto de este último episodio reformador, que comenzó el año 2011 en el seno del Grupo de Trabajo (GT) creado por el Consejo Permanente y que ha culminado en marzo del 2013 en la Asamblea General extraordinaria de la OEA llevada a cabo en Washington DC, las declaraciones o intervenciones públicas de algunos Jefes de Estado del continente, de varios actores (representantes diplomáticos e incluso el propio Secretario General de la OEA), reflejaron una posición crítica ante la CIDH y la necesidad de limitar —no necesariamente fortalecer— algunas de sus funciones.

Al respecto, el documento *Observaciones al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de protección de derechos humanos*, hecho público por la Coalición Internacional de Organizaciones por los Derechos Humanos en las Américas, sintetiza algunas de las reacciones y duras críticas que Estados miembros como Venezuela, Ecuador, Brasil, Bolivia e, inclusive, el Perú, formularon ante decisiones —a veces controversiales— de la CIDH y que reflejan ese contexto interamericano al que acabamos de referirnos.

En el último proceso de reforma y fortalecimiento de la CIDH, los términos usados en el debate suelen decir más de lo que la extensión del vocablo contiene, de esta forma: «Aunque muchas veces se suele utilizar indistintamente los términos evaluación, reforma, perfeccionamiento o fortalecimiento, estos tienen significados y propósitos muy diferentes y parten de posiciones diferenciadas frente al valor actual»¹.

Justamente esos significados diferentes enmarcan las diversas perspectivas con las que la multitud de agentes que interactúan en el SIDH han hecho frente a este último proceso de *reflexión*. De este modo, muchas veces al hablar de *evaluación* del sistema y su *reforma*, generalmente se pretende limitar las facultades de la Comisión², mientras que por otra parte *perfeccionamiento* o *fortalecimiento* suelen utilizarse para denotar que el sistema goza de legitimidad y efectividad³.

¹ DULITZKY, Ariel. «20 puntos de reflexión sobre el proceso de reflexión». En: *Aportes DPLf*. Número 16, año 5, Fundación para el Debido Proceso, 2012, p. 11.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

Sin tratar de negar que la CIDH es y será siempre una institución perfectible, hay que ser muy cuidadoso pues si el proceso de reforma se orienta en el sentido sólo de reforma y no de fortalecimiento real, podría socavarla. Siempre hay que recordar, con aquella simplicidad de lo evidente, que «no se trata de reformar por reformar, sino de mejorar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos»⁴.

2. Antecedentes

La CIDH, como órgano de la SIDH y la OEA, ha jugado un papel fundamental a lo largo de la historia del afianzamiento de los derechos humanos (DDHH) y la democracia en la región, desde su formación y trabajo frente a una América asfixiada por dictaduras militares, hasta su rol en el proceso de fortalecimiento de las actuales democracias del continente. En palabras de Cançado Trindade, la CIDH durante mucho tiempo ha ostentado «un rol solitariamente protagónico»⁵.

Muestra que esta reflexión sobre el SIDH no es novedosa, son los aportes que, en ese proceso, han ido formulando diversas organizaciones de sociedad civil del continente americano a lo largo de varios años, comentando y criticando algunas de las propuestas de los Estados miembros⁶. En años recientes, el Perú, como Estado miembro, ha participado en estos debates, en especial, desde que Ántero Flores Aráoz fuera embajador del Perú ante la OEA y hasta la actualidad, en que Walter Albán Peralta ocupa dicho cargo⁷.

Como se ha mencionado, los procesos de reforma de la CIDH no son un tema reciente en lo absoluto como tampoco lo son las modificaciones concretas a los instrumentos que regulan la actividad de la CIDH. El marco normativo y el

⁴ NIKKEN, PEDRO. «Perfeccionar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos sin reformar al[sic] Pacto de San José». En: MÉNDEZ, Juan y Francisco COX (Eds). *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, p. 26.

⁵ CANÇADO TRINDADE, Antonio. «El futuro del sistema interamericano». *Revista de Estudios Internacionales*. Santiago de Chile, 1995, vol. 28, número 109, p. 3. Véase también: SECRETARÍA GENERAL DE LA OEA «Hacia una Nueva Visión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos». OEA, doc. OEA/Ser.G/CP/doc.2828/96.

⁶ Véase: INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL *et al.* *Comentarios sobre las propuestas de reforma del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*. Washington D.C., 2008. Documento sustentado ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) de la OEA, el 4 de Abril del 2008. Véase también: CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL (CEJIL). *Aportes para la reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Buenos Aires, 2008. Consulta: 3 de enero de 2013. <http://cejil.org/sites/default/files/Documento_5_sp_0.pdf> CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL (CEJIL). *Observations regarding the proposal for the IACHR Rules of Procedure*. Washington D.C., 2009. Consulta: 3 de enero de 2013. <<http://cejil.org/documentos/proceso-de-reformas-al-sistema-interamericano>> CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL (CEJIL). *Observaciones al proyecto de reforma del Reglamento de la Corte IDH*. Washington D.C., 2009. Consulta: 3 de enero de 2013. <<http://cejil.org/documentos/proceso-de-reformas-al-sistema-interamericano>>.

⁷ En la sesión del pasado 25 de Enero del 2012 del Consejo Permanente de la OEA, llevada a cabo en Washington DC, el embajador Walter Albán Peralta pronunció un discurso sobre la reforma del SIDH durante su bienvenida como embajador representante del Perú. Véase: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. «Bienvenida al nuevo Embajador Representante del Perú». En: *Acta de la Sesión Ordinaria celebrada el 25 de enero de 2012*. OEA/Ser.G. CP/ACTA 1834/12. 25 de enero de 2012. Washington D.C., 2012, pp. 8-11.

funcionamiento de la CIDH han sido objeto de continuo análisis. Ya en 1996 encontramos discusiones para el perfeccionamiento de la CIDH y el SIDH⁸, algunas de las propuestas han concluido con modificaciones reglamentarias concretas y otros intentos sin fortuna.

Pero no sólo los resultados de los diversos procesos de reflexión, también los temas a reformar y las propuestas planteadas han sido de naturaleza variable. En relación a la naturaleza no uniforme de los procesos de reforma y sus elementos podemos considerar que, como ha señalado la Coalición Internacional de Organizaciones por los Derechos Humanos en las Américas:

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 aspectos⁹.

Pese a que en ocasiones las condiciones han estado lejos de ser auspiciosas, en la historia reciente de la CIDH encontramos que se ha desarrollado una reflexión constante expresada en continuos procesos, siendo el más reciente el que ha culminado con la modificación del Reglamento de la CIDH en el año 2013 y que entrará en vigencia el primero de agosto del 2013.

La CIDH ha querido recordar a los Estados estos antecedentes en el último proceso de reforma, al señalar que desde hace más de una década —en especial, a partir del año 2000— ha fomentado un diálogo abierto como marco para los mencionados procesos de reforma de normas, procedimientos y prácticas, los cuales han resultado en la incorporación de muchos de los planteamientos formulados por los actores del sistema, indistintamente fueran Estados Miembros o las OSC del continente, siendo un criterio determinante la maximización de la eficiencia de dicho órgano en la protección de los derechos humanos.

Al respecto, la propia CIDH ha provisto información detallada durante el último proceso de reforma, sobre estos antecedentes y que a continuación mencionamos:

- «En el año 2000, por ejemplo, la Asamblea General adoptó la resolución AG/RES.1701 (XXX-O/00), en la cual decidió “continuar con el proceso de perfeccionamiento y fortalecimiento del sistema interamericano, a través del diálogo sistemático y permanente entre los Estados, los órganos del sistema y los demás actores relevantes [...] con miras a garantizar la vigencia y protección de los derechos humanos en el hemisferio” Esa resolución también identificó siete áreas de recomendaciones procesales a la Comisión (definición de criterios para la apertura de casos, medidas cautelares y remisión de casos a la Corte Interamericana; emisión de un informe separado en materia de admisibilidad; prontitud en la resolución de

⁸ CANÇADO TRINDADE, Antonio. «El nuevo reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2000) y su proyección hacia el futuro: la emancipación del ser humano como sujeto del derecho internacional». En: CANÇADO TRINDADE, Antonio y Manuel VENTURA ROBLES, *El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003, p. 15.

⁹ CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL (CEJIL). *Loc. Cit.*

casos; promoción de soluciones amistosas, y establecimiento de Relatorías). Estas recomendaciones [...] desencadenaron algunos cambios [...] entre ellos la separación del procedimiento en fases de admisibilidad y fondo, la inclusión de criterios para el otorgamiento de medidas cautelares en el Reglamento, y la definición de criterios para la remisión de casos a la Corte Interamericana».¹⁰

- «En diciembre del año 2004, la Comisión de asuntos jurídicos y políticos (CAJP) decidió iniciar un proceso de reflexión sobre el Sistema Interamericano [...] La Comisión consideró los resultados de ese proceso en sus sesiones ordinarias de 2005 y 2006, y éstos llevaron a un número importante de cambios en su trabajo. En forma muy significativa esas recomendaciones llevaron a la adopción del Programa para la eliminación del atraso procesal, a través del cual la Comisión ha alcanzado metas importantes en la celeridad en el procesamiento de casos»¹¹.
- «Durante los años 2008 y 2009, la CAJP llevó a cabo un nuevo ejercicio de reflexión del Sistema Interamericano [...] El proceso consistió de diez reuniones para revisar temas identificados por los Estados miembros, y una reunión con la participación de la sociedad civil [...] El resultado del proceso de reflexión 2008-2009 fue una serie de recomendaciones emitidas por todos, o algunos Estados a la Comisión [...] que la CIDH presentase en forma realista un plan de corto, mediano y largo plazo, acompañado de indicaciones financieras; una solicitud que la CIDH cumpliera [...] una solicitud para que se definiesen criterios para el otorgamiento de medidas cautelares [...] el establecimiento de marcos temporales para la fase de fondo [...] la inclusión de criterios para la extensión del plazo establecidos en el artículo 50 de la Convención [...] la adopción de principios de paridad para la participación en audiencias temáticas»¹².
- «El 9 de diciembre del 2009 la CIDH publicó su nuevo Reglamento, basado en las reformas aprobadas durante el 137º Periodo Ordinario de Sesiones que se llevó a cabo en octubre y noviembre de 2009 [...] El objetivo centro de la reforma reglamentaria de 2009 fue fortalecer el Sistema Interamericano a través del afianzamiento de la participación de las víctimas, de las garantías al equilibrio procesal y de la publicidad y la transparencia [...] Esta reforma abordó aspectos relacionados con cuatro ejes esenciales del sistema de protección de los derechos humanos: el mecanismo de medidas cautelares, el trámite de peticiones y casos, el envío de casos a la jurisdicción de la Corte Interamericana, y las audiencias sobre situación de los derechos humanos en los Estados miembros»¹³.

Ha sido en esta última fase en que se definieron los cuatro ejes sobre los cuales la reforma han venido girando, que no han perdido vigencia y aún son motivo de análisis pues, coincidentemente, los temas tocados por ellos son muy similares a aquellos sobre los cuales ha transitado tanto las críticas como la reforma reglamentaria de la CIDH aprobada en marzo del 2013.

¹⁰ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Documento de Posición sobre el Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 8 abril 2012. Washington D.C., 2012, párr. 10.

¹¹ *Ibidem*, párr. 11.

¹² *Ibidem*, párrs. 12-13.

¹³ *Ibidem*, párr. 14.

2.1 La designación del nuevo Secretario Ejecutivo de la CIDH

La designación del nuevo Secretario Ejecutivo de la CIDH fue el hecho que gatilló la decisión del Consejo Permanente de la OEA para crear el GT y que devino, finalmente, en la aprobación el 25 de Enero del 2012 del *Informe del grupo de trabajo especial de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del SIDH*, como reacción a la propuesta inicial, planteada por la CIDH, de modificación del artículo 11° de su respectivo Reglamento, referido a la selección y designación del SE de la CIDH.

Como es de público conocimiento, el Secretario Ejecutivo de la Comisión, Santiago Cantón, renunció al cargo y lo dejó en junio del 2012. Por ende, resultaba indispensable que la CIDH aprobara reglas claras para el nombramiento de su sucesor o sucesora. Al respecto, el Estatuto de la CIDH¹⁴, contempla en el artículo 21.3°: «El Secretario Ejecutivo será designado por el Secretario General de la Organización en consulta con la Comisión. Asimismo, para que el Secretario General pueda proceder a la separación del Secretario Ejecutivo de la Comisión deberá consultar su decisión con la Comisión e informarle de los motivos en que se fundamenta».

Es de público conocimiento que desde hace muchos años la CIDH tiene la práctica de seleccionar a su SE y que la designación por parte del Secretario General es, en realidad, una ratificación de la decisión que adopte el Pleno de la CIDH. La razón es que el SE trabaja directa y estrechamente con los comisionados y, en especial, con su Presidente y, por ende, es fundamental que cuente con la confianza de los mismos y que responda ante ellos. En consecuencia, es coherente que sean los comisionados —sus jefes, a fin de cuentas— quienes lo seleccionen y que lo dispuesto por la CADH sobre el particular haya sido interpretado como un acto de ratificación por parte del Secretario General de una decisión ya adoptada por el Pleno de la CIDH.

El actual Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, interpretó que la propuesta inicial de modificación del artículo 11° del Reglamento de la CIDH, planteada por ésta, vulneraba el artículo 21.3° del Estatuto de la CIDH y, en consecuencia, sus atribuciones como Secretario General previstas en la CADH. Por su parte, el Pleno de la CIDH interpretó que esta actitud del Secretario General ponía en riesgo la autonomía e independencia de la que debe gozar la CIDH, en especial, en la formulación o modificación de su propio reglamento (el mismo que ha experimentado modificaciones en los años 2002¹⁵, 2003¹⁶, 2006¹⁷, 2009¹⁸ y 2011¹⁹; y que, como es lógico, fueron aprobadas en forma autónoma por el Pleno de la CIDH).

¹⁴ Aprobado mediante Resolución N° 447 (IX-O/79) adoptada por la Asamblea General de la OEA en su noveno periodo ordinario de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, 31 de Octubre de 1979. Véase: ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. AG/RES. 447 (IX-O/79). *Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. La Paz, 1979.

¹⁵ Modificación aprobada en el 116° periodo ordinario de sesiones de la CIDH, celebrado del 7 al 25 de octubre del 2002.

¹⁶ Modificación aprobada en el 118° periodo ordinario de sesiones de la CIDH, celebrado del 6 al 24 de octubre del 2003.

¹⁷ Modificación aprobada en el 126° periodo ordinario de sesiones de la CIDH, celebrado del 16 al 27 de octubre del 2006.

¹⁸ Modificación aprobada en el 137° periodo ordinario de sesiones de la CIDH, celebrado del 28 octubre al 13 noviembre del 2009.

¹⁹ Modificación aprobada el 2 de Septiembre del 2011.

Así, se generó un impasse entre la Secretaría General de la OEA y la CIDH en torno a este punto —la modificación del artículo 11° de su reglamento—. Este duró varios meses y, al final, fue resuelto en el marco del GT, cuyas sesiones del 14, 18, 19 y 26 de julio, 30 de agosto y 6 de septiembre del 2011, fueron destinadas a ventilar esta controversia. Luego de varias negociaciones formales e informales, se arribó a una solución de consenso entre la Secretaría General y la CIDH, la misma que consta en el Informe Final del GT:

Tras una serie de consultas informales, en la reunión del Grupo de Trabajo del 30 agosto, los Estados Miembros y la CIDH se refirieron a la necesidad de concluir las discusiones sobre la reforma; reconocieron la utilidad del diálogo y la comunicación constante entre las diferentes partes interesadas y estuvieron de acuerdo en aclarar todos los aspectos en torno a la Secretaría Ejecutiva y a la Secretaría Ejecutiva Adjunta de la CIDH. Se acordó celebrar una reunión del Grupo de Trabajo el 6 de septiembre para considerar de nuevo este tema, en el entendido que la CIDH es competente para definir su reglamento y que los Estados Miembros son competentes para vigilar que al realizase dicho ejercicio se respeten los instrumentos vigentes (especialmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Estatuto de la CIDH).

En la reunión del Grupo de Trabajo del 6 de septiembre, el Presidente informó a las delegaciones sobre la aprobación el día 2 de septiembre de 2011 por parte de la CIDH de la reforma al artículo 11, texto que fue remitido por escrito a cada uno de los Representantes Permanentes de los Estados Miembros ante la OEA (circulado posteriormente por el Grupo de Trabajo [GT/SIDH 9/11](#)). El Presidente del Grupo invitó a las delegaciones a analizar la compatibilidad de la decisión de la CIDH con la Convención Americana y con el Estatuto de la Comisión, *teniendo en cuenta la prerrogativa de dicho órgano modificar su propio Reglamento*. Se invitó asimismo al Departamento de Derecho Internacional, a emitir su opinión jurídica sobre la reforma reglamentaria aprobada por la CIDH ([GT/SIDH 10/11](#)). *El Secretario General de la Organización expresó que su interés era que con la reforma no se vulnerasen las atribuciones de la Secretaría General*²⁰.

El texto final aprobado por el Pleno de la CIDH del artículo 11° de su Reglamento, señala que:

*El/la Secretario(a) Ejecutivo(a) será designado(a) por el Secretario General de la Organización. La Comisión llevará a cabo el siguiente procedimiento interno para identificar el/la candidato(a) más calificado(a) y remitir su nombre al Secretario General, proponiendo su designación por un periodo de cuatro años que podrá ser renovado una vez[...] La Comisión determinará el/a candidato/a más calificado/a, teniendo en cuenta las observaciones, por mayoría absoluta de sus miembros.*²¹

Debe señalarse que en la sesión del 6 de septiembre del 2011 de dicho GT, el actual Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, se comprometió públicamente a respetar la propuesta que le plantee la CIDH y a designarlo(a) en el

²⁰ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Informe del Grupo Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.G. GT/SIDH-13/11 rev. 2. 13 de diciembre de 2011, p. 6. (énfasis añadido).

²¹ *Ibidem*, p. 7 (énfasis añadido).

cargo. Por su parte, la CIDH también precisó que no había sido su intención vulnerar las atribuciones del Secretario General de la OEA.

A fin de cuentas, el impasse fue solucionado con una fórmula muy parecida a como ya se ha venido actuando hasta ahora en esta materia: la CIDH propone al candidato a ocupar el cargo de SE —luego de un proceso de selección— y el Secretario General de la OEA lo designa o, si se quiere, lo ratifica. De esta manera, el detonante que abrió este proceso de reflexión sobre el SIDH, fue resuelto en el camino y no constituye, en rigor, una recomendación del Informe Final, como bien se encargó de dejar en claro el mismo GT: «Luego de tomar nota de la reforma reglamentaria realizada por la CIDH, el Grupo de Trabajo concluyó la consideración de este tema».²²

2.2 Otras consideraciones previas

Un primer gran aspecto a resaltar en este último proceso de reflexión en torno a la reforma del SIDH, es que muchos de los contenidos y propuestas de los Estados miembros no son nuevos sino que ya han sido planteados con anterioridad en similares procesos de reflexión y en los que los estados, principales críticos del desempeño de la CIDH, tuvieron la oportunidad de pronunciarse. Sobre el particular, cabe recordar 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»²³, modificaciones que fueron realizadas en diciembre del 2009.

Aunque resulte válido mantener una continua discusión sobre ellos, dicha discusión puede tornarse innecesaria si se centra en propuestas y contrapropuestas ya esgrimidas en procesos de reforma pasados y descartadas como producto del debate, en la medida que no necesariamente fomentan el fortalecimiento de la CIDH. Se ha señalado sobre este punto que:

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 [...] Ahora bien, numerosas de las propuestas que los Estados realizaron entonces, y que fueron ampliamente consideradas por los órganos del SIDH en aquella ocasión, vuelven a estar incluidas como recomendaciones en el Informe del Grupo de Trabajo²⁴.

Asimismo, es igualmente revelador que algunos de los temas, preocupaciones o propuestas ya formuladas en el *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*, llevado a cabo en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) de la OEA, el 4 de abril del 2008 en Washington D.C., sean casi los mismos a los que abordó el Informe Final del GT del 2011. A saber: i)

²² *Ibidem* (énfasis añadido).

²³ COALICIÓN INTERNACIONAL DE ORGANIZACIONES POR LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS. *Observaciones de la Coalición Internacional de las Organizaciones por los Derechos Humanos de las Américas al Proceso de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*. OEA/Ser.G. CP/INF. 6386/12 corr. 1. 25 enero 2012, p. 2.

²⁴ *Ibidem*.

plazos en el procedimiento de peticiones ante la CIDH, ii) archivo de las peticiones, iii) la individualización de las víctimas por parte de la CIDH, iv) preocupaciones sobre la posibilidad de la acumulación de los informes de admisibilidad y de fondo, v) las medidas cautelares que dispone la CIDH y vi) el supuesto equilibrio procesal entre Estados y peticionarios²⁵.

Incluso muchas de las recomendaciones hechas por los Estados (como se verá con mayor detenimiento en la segunda parte de este trabajo), proponen la adopción de líneas de trabajo que ya venían siendo aplicadas por la CIDH al momento en que fueron formuladas. Al respecto, pese a lo discutible de la idea, varios testigos del proceso de reflexión comentaron —con ironía— que fundamentalmente se recomendaba a la CIDH «que haga lo que ya hace»²⁶.

Un segundo aspecto a resaltar en relación al Informe Final del GT, es que la insistencia en propuestas redundantes o de poca relevancia, no sólo desvía el centro de este proceso sino que ocasiona que propuestas igualmente relevantes, e incluso urgentes como es el tema del financiamiento para la CIDH, queden silenciadas o relegadas a un segundo plano y que, a la vez, se pierda la importante oportunidad de diálogo que permite un proceso de reflexión²⁷.

Algunos de los grandes temas están ausentes o reducidos a afirmaciones tangenciales y que, sin embargo, son cruciales no sólo para el fortalecimiento y perfeccionamiento del SIDH, sino incluso para asegurar la capacidad real del SIDH para la promoción y defensa de los derechos humanos. Nos referimos, por ejemplo, a elevar sustancialmente los niveles de cumplimiento de las decisiones del SIDH por parte de los propios Estados Miembros; a reglamentar mejor y transparentar la elección de los comisionados de la CIDH y los jueces de la Corte IDH por parte de la Asamblea General de la OEA; a perfeccionar los espacios de participación de las organizaciones de la sociedad civil; entre otros.

Al respecto, si bien siempre se ha comentado en el ámbito interamericano el extendido incumplimiento de las decisiones del SIDH por parte de los Estados, una investigación publicada en la Revista SUR de Brasil en el año 2010, demuestra empíricamente el alto índice de incumplimiento, total o parcial, de las decisiones del SIDH en el periodo que fue objeto de investigación (2001-2006). Así, según este estudio, sólo el 36% de las decisiones del SIDH fueron cumplidas totalmente por los Estados, en tanto que el 50% de las mismas fueron incumplidas en su totalidad por los Estados y un 14% fueron acatadas tan sólo en forma parcial por los mismos²⁸.

²⁵ INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL *et al.* *Comentarios sobre las propuestas de reforma del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*. Documento sustentado ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) de la OEA, el 4 de Abril del 2008. Washington D.C., 2008, p. 1.

²⁶ Véase: AMATO, Victoria. «Una mirada al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos». *Aportes DPLf*. Número 16, Año 5, Fundación para el Debido Proceso Legal, marzo de 2012, p. 8.

²⁷ Este comentario toma fuerza si consideramos que la OEA, al 2012, invirtió alrededor de 130 mil dólares en este proceso de reflexión. Cfr. *Idem*, p: 4-9.

²⁸ BASCH, FERNANDO *et al.* «La efectividad del sistema interamericano de protección de derechos humanos: un enfoque cuantitativo sobre su funcionamiento y sobre el cumplimiento de sus decisiones». *Sur, Revista internacional de derechos humanos* (Edición en español). Sao Paulo, volumen 7, número 12, 2010, p. 18.

Otro elemento que también ha pasado casi desapercibido por el presente proceso de reforma ha sido el nivel de colaboración de los Estados con la CIDH en la efectiva protección de los DDHH, que se expresa en el escaso cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH a los Estados. Pese a la importancia que estas pueden tener para evitar o reparar violaciones de derechos humanos, la CIDH reportó en su Informe Anual 2010 que tan sólo 22 de las mismas habían sido objeto de «cumplimiento total», otras 93 recomendaciones habían merecido tan sólo «cumplimiento parcial» y, finalmente, 28 recomendaciones estaban «pendientes de cumplimiento»²⁹, es decir, aún no habían sido acatadas por los Estados ni total ni parcialmente.

Al año siguiente, en su Informe Anual 2011, la CIDH reportó que tan sólo 26 de sus recomendaciones habían sido objeto de «cumplimiento total» por parte de los Estados Miembros, en tanto que 98 recomendaciones habían sido objeto de «cumplimiento parcial» y otras 31 recomendaciones se hallaban «pendientes de cumplimiento» por parte de los Estados miembros³⁰.

Por ende, el SIDH se encuentra frente a un importante obstáculo ante el elevado incumplimiento de sus decisiones generado por la inobservancia de los mismos Estados que lo crearon y se sometieron a él. Sin embargo, el Informe Final del GT no aborda esta grave situación ni recomienda medidas concretas para revertirla³¹. Pese a esto, el propio Informe Final del GT identificó —contradictoriamente— que entre los principales desafíos del SIDH está «asegurar el pleno cumplimiento de las recomendaciones y decisiones de los órganos del mismo»³².

Un tercer aspecto del Informe Final del GT que llama poderosamente la atención y que guarda relación con el anterior, es la desproporción entre las numerosas medidas que sugiere a la CIDH, en comparación con las escasas medidas que sugiere a los Estados Miembros. En efecto, mientras que el GT formula un total de 53 recomendaciones a la CIDH, sólo formula 13 recomendaciones a los Estados miembros y sólo una al Secretario General de la OEA. Es más, en los temas i) aspectos procedimentales del trámite de peticiones individuales, ii) soluciones amistosas y iii)

²⁹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*. Washington D.C., 2010, pp. 70-77.

³⁰ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*. Washington D.C., 2011, pp. 101-108.

³¹ Con excepción de sugerir a los Estados miembros dos medidas para el intercambio de experiencias exitosas en el acatamiento de las decisiones del SIDH, señalando que: «Elaborar, a través de los procedimientos e instancias correspondientes de la Organización, y en consulta con los órganos del SIDH, una guía o documento de referencia sobre experiencias exitosas y buenas prácticas en materia de mecanismos institucionales o legislaciones nacionales que colaboran en la implementación de las recomendaciones de la CIDH y el cumplimiento de las decisiones de la Corte IDH... Procurar el intercambio de buenas prácticas en materia de implementación de recomendaciones y decisiones de los órganos del SIDH» En: GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Op. Cit.*, p. 10.

³² «En términos generales, el Grupo de Trabajo identificó, entre los principales desafíos los siguientes: alcanzar la universalidad del SIDH; asegurar el pleno cumplimiento de las recomendaciones y decisiones de los órganos del mismo; lograr mayor equilibrio entre la promoción y la protección de todos los derechos humanos; perfeccionar los aspectos procedimentales y garantizar la observancia estricta de los marcos normativos en el sistema de peticiones individuales; lograr una mayor eficiencia y agilidad en la tramitación de peticiones y casos y avanzar hacia una mayor transparencia en la gestión de la CIDH». En: *Ídem*, p. 9.

Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH, el GT no formula recomendación alguna a los Estados miembros.

En ese sentido, coincidimos con la consideración de que “la principal preocupación del Grupo de Trabajo ha sido analizar cómo mejorar el trabajo de la CIDH y no evaluar el desempeño que los Estados tienen dentro del sistema de protección, lo que no resulta coherente con el rol que los propios Estados reconocen que deben jugar en la promoción y protección de los derechos humanos en el hemisferio³³.”

En efecto, este desbalance resulta absolutamente incoherente con lo declarado en forma expresa por el propio Informe Final del GT, en el sentido que reafirma el rol subsidiario del SIDH respecto a los sistemas nacionales de justicia y, por ende, el papel protagónico que también deberían desempeñar los Estados miembros en el fortalecimiento del SIDH a través de diversas políticas o medidas como, por ejemplo, mejorar el cumplimiento de las decisiones de la CIDH y de la Corte IDH en el ámbito interno. Así:

El Grupo de Trabajo reconoció que la promoción y protección de los derechos humanos en el continente es una responsabilidad primaria de los Estados Miembros, resaltando la función complementaria o subsidiaria del SIDH, según sea el caso, con los esfuerzos nacionales. Se consideró que sólo mediante la asociación y colaboración entre todos los actores del SIDH puede avanzarse hacia una verdadera cultura de respeto de los derechos fundamentales en la región³⁴.

Sobre este particular, coincidimos cuando se señala que:

No podemos dejar de señalar nuestra preocupación por la existencia de un evidente desbalance entre el número de recomendaciones dirigidas a los Estados y las dirigidas a la CIDH en la sección de medidas cautelares de este informe. En este sentido, nos preocupa especialmente que ninguna de las recomendaciones a los Estados les recuerde que estas son de cumplimiento obligatorio. Nuestra preocupación se basa en el alto nivel de incumplimiento de las decisiones de la CIDH pero también en recientes interpretaciones de actores estatales dirigidas a desconocer la obligatoriedad de las mismas³⁵.

3. El último proceso de reforma iniciado el año 2011

La reforma iniciada en el año 2011 no se dio en el mejor escenario interamericano, tal como ya hemos mencionado. En ese sentido, consideramos que algunos de los aspectos que deben ser tomados en cuenta para evaluar este proceso de reflexión y reforma, entre otros, deberían ser los que a continuación desarrollamos.

³³ INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL *et al. Loc. Cit.*

³⁴ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Op. Cit.*, p. 7.

³⁵ INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL *et al. Op. Cit.*, p. 3.

3.1 Diálogo entre actores

Conforme al espíritu inclusivo y democrático, un diálogo abierto ha sido un sello característico de los diversos procesos de reforma de la CIDH y ha sido promovido por este órgano, señalando los temas en cuestión y admitiendo las opiniones de diversos actores, incluyendo a las organizaciones de sociedad civil. Se ha entendido que un proceso de reflexión orientado al fortalecimiento del sistema ha de ser necesariamente un proceso *colectivo* y que cuente con la participación de los Estados, los órganos del SIDH, las ONG y los beneficiarios del sistema³⁶.

El diálogo ha probado ser una herramienta fundamental en la búsqueda de consensos en materias tan delicadas y de tanta importancia como son los derechos humanos. Pero no sólo la CIDH ha entendido las cualidades de un clima de diálogo, sino que dicha experiencia también fue observada por parte de la desaparecida Comisión Europea de Derechos Humanos en su respectivo sistema de protección de derechos humanos, diálogo en que un mínimo nivel de apertura y flexibilidad de los estados partes era suficiente para catalizar y consolidar importantes mejoras³⁷.

También desde el SIDH, desde los primeros pasos en su fortalecimiento, se ha dejado manifiesta la necesidad de un proceso de reflexión que permita «las más amplias consultas»³⁸ a todos sus actores como medio para llegar a consensos mediante un diálogo constructivo³⁹.

Sin embargo, muchos observadores señalan que en el caso del SIDH la situación dista de haber llegado a este punto. Desde ciertos Estados Miembros no ha habido la apertura suficiente, en la medida que la crítica —siempre necesaria como motor de cambios cuando es complemento de la pluralidad— ha monopolizado el discurso de algunos agentes del proceso de reflexión cerrando las puertas para un dialéctica constructiva, tendencia que ya se ha experimentado con similar intensidad durante procesos de reflexión anteriores⁴⁰. Ya en procesos anteriores se percibió con preocupación cómo algunos Estados Miembros procuraban imponer reformas que, en los hechos, habrían supuesto establecer controles sobre los órganos del SIDH⁴¹.

En el último proceso de reflexión hemos vuelto a percibir una actitud similar por parte de algunos Estados Miembros. Así por ejemplo, el desaparecido ex presidente venezolano Hugo Chávez, anunció que Venezuela buscaría «salirse» de la CIDH después de que ese organismo denunció entre —otras cosas y en el marco del *Informe Democracia y Derechos Humanos en Venezuela* del año 2009— la intolerancia política, hostilidad frente a la oposición y la violencia contra sindicalistas, mujeres y campesinos en ese país⁴². En conferencia de prensa, Hugo Chávez dijo que «lo que nosotros deberíamos hacer es prepararnos para denunciar el acuerdo a través del cual Venezuela

³⁶ CANÇADO TRINDADE, Antonio, *Op. Cit.*, p. 30.

³⁷ NIKKEN, Pedro. *Op. Cit.*, p. 25-26.

³⁸ CANÇADO TRINDADE, Antonio. *Loc. Cit.*

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ NIKKEN, Pedro. *Op. Cit.*, pp. 26

⁴¹ Cfr. *Ibidem.*

⁴² Intolerancia política y hostigamiento a la oposición que diversos medios de comunicación y organizaciones de derechos humanos han denunciado en el reciente proceso electoral llevado a cabo en Venezuela en abril del 2013.

se adscribió, o como se llame a esa nefasta Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y salirnos de ahí pues [...] No vale la pena, es una mafia lo que hay ahí»⁴³.

También hubo críticas en contra de la CIDH en relación a cómo ha organizado sus prioridades y desempeñado sus labores, en las intervenciones públicas del actual Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza. Así, 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 cautelares⁴⁴.

Hubo también, por parte de la CIDH, cierta expresión de incomodidad en relación a la opinión que emitió el Comité Jurídico Interamericano (CJI) con fecha 27 de marzo del 2012, a solicitud de la Asamblea General de la OEA (Resolución AG/RES. 2675 (XLI/11), respecto de la cual la CIDH expresó que:

*El CJI, sin consultar a la CIDH sobre la aplicación de su Reglamento o sus prácticas de trabajo, emitió en su documento 32 recomendaciones y observaciones dirigidas principalmente a la Comisión y cuya totalidad, observa la Comisión, coincide enteramente con las recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo Especial*⁴⁵.

3.2 Actitud de los Estados

Si bien en la última Asamblea General extraordinaria que tuvo lugar en Washington D.C. el 22 de marzo del 2013, la mayor parte de los Estados miembros respaldaron la reforma reglamentaria aprobada previamente por la propia CIDH y dieron por absueltas las críticas que durante el proceso formularon, también es cierto que aún subsiste un grupo de Estados miembros que siguen expresando sus críticas y desconfianza en contra de la CIDH.

Así por ejemplo, cuando Venezuela fue incluida en el Capítulo IV del Informe Anual 2010 de la CIDH —en el que suelen aparecer los Estados miembros que más violaciones a los derechos humanos y a la democracia han tenido en ese período— el representante del Gobierno venezolano, Germán Saltrón, dijo que la CIDH hace sus informes con base en «acusaciones infundadas» de organismos no gubernamentales y recortes de prensa, que «todos saben están en contra» del Gobierno, por lo que «no hay

⁴³ SEMANA. «Chávez Dice que Venezuela se saldrá de la CIDH». *Semana*. 25 de febrero de 2010. Consulta: 21 de diciembre de 2012. <<http://www.semana.com/mundo/chavez-dice-venezuela-saldra-cidh/135502-3.aspx>>.

⁴⁴ COALICIÓN INTERNACIONAL DE ORGANIZACIONES POR LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS AMERICAS. *Op. Cit.*, p. 2.

⁴⁵ *Ídem*, p. 10 (énfasis añadido).

nada nuevo» en lo que se denuncia⁴⁶. Saltrón dijo que la CIDH «no trabaja en beneficio de los derechos humanos sino de los intereses de Estados Unidos».⁴⁷

Cabe destacar que la CIDH dejó constancia de un «deterioro de la independencia y la imparcialidad del Poder Judicial» en Venezuela, y habló de «asesinatos de defensores de derechos, uso abusivo de la fuerza pública para reprimir manifestaciones y uso del sistema penal para obstaculizar la labor de los activistas». También dedicó un extenso apartado a la libertad de expresión, en el que da cuenta de «agresiones contra periodistas, procesos disciplinarios, administrativos y penales contra medios y periodistas, la prohibición de contenidos y de leyes restrictivas»⁴⁸.

Por su parte, Rafael Correa, Presidente de Ecuador, durante la Cuadragésima segunda Asamblea General de la OEA —además de reiterar una postura similar— manifestó un alarmante rechazo al diálogo en la modificación de las competencias de la CIDH, órgano al que se ha referido como tan sólo una «burocracia»⁴⁹ así como una notoria agresividad en relación a temas como las medidas cautelares,⁵⁰ un supuesto espíritu «oenegecista»⁵¹, etc.

El Estado de Brasil también reaccionó cuando la CIDH dictó una controversial medida cautelar en el caso Belo Monte, un proyecto de hidroeléctrica que la CIDH solicitó sea suspendido hasta que no se cautelen los derechos de los pueblos indígenas de esa región. Al respecto, el Gobierno de Brasil declaró que «ha recibido con asombro las medidas que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) solicita sean adoptadas para garantizar la vida e integridad personal de los miembros de los pueblos indígenas supuestamente amenazados por la construcción de la Hidroeléctrica de Belo Monte [...] El Gobierno brasileño considera esta solicitud de la CIDH como precipitada e injustificada»⁵². En paralelo el Estado brasileño retiró a su embajador de la OEA y retuvo la contribución anual a la OEA, un fondo de más de 6 millones de dólares⁵³, aunque posteriormente normalizó la situación y descongeló esta contribución anual.

El Estado peruano también reaccionó duramente cuando la CIDH lo demandó ante la Corte interamericana de derechos humanos en el caso «Chavín de Huántar» por la supuesta ejecución extrajudicial de tres emmerretistas rendidos luego del operativo militar

⁴⁶ DIARIO SEMANA. «La CIDH no trabaja en beneficio de Los DD.HH. sino de los intereses de EE.UU.: Gobierno venezolano». *Semana*. 5 de mayo de 2013. Consulta: 4 de mayo de 2013. <<http://www.semana.com/nacion/articulo/la-cidh-no-trabaja-beneficio-ddhh-sino-intereses-eeuu-gobierno-venezolano/238438-3>>

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ SEMANA. *Ibidem*.

⁴⁹ CORREA, Rafael. *Intervención en la Asamblea General de la OEA. Discurso en la Cuadragésima Segunda Asamblea General de la Organización de Estados Americanos*. Cochabamba, 2012. Consulta: 15 de diciembre de 2012. <<http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/2012-06-04-42-Asamblea-General-de-la-Oea-Cochabamba-Bolivia.pdf>>

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL. *Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA*. Notas de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores. --, 5 de abril de 2011. Consulta: 16 de diciembre de 2012. <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>>

⁵³ LETICIA DÍAZ, Gloria. «La CIDH bajo fuego amigo». *El Proceso*. 11 de octubre de 2012. Consulta: 2 de marzo de 2013. <<http://www.proceso.com.mx/?p=322310>>

de rescate de los rehenes que el grupo terrorista MRTA mantenía secuestrados en la casa del Embajador del Japón en Lima.

Al respecto, el Ministro de Justicia, Juan Jiménez Mayor, consideró absurda dicha demanda y anunció que el Perú planteará ante la OEA la reestructuración de las competencias de esta comisión, con el apoyo de otros países que también han formulado cuestionamientos a la CIDH: «[n]o es objetivo del gobierno el retiro del Perú del Sistema Interamericano, lo que se está planteando aquí es el pedido de reestructuración de competencia de la Comisión Interamericana. Ese es el punto, queremos debatir como Estado ante foros internacionales y ante la propia Asamblea General de la OEA»⁵⁴. Posteriormente, el Perú también abandonó esta actitud beligerante contra la CIDH y la Ministra de Justicia y Derechos Humanos expresó su respaldo en el último periodo de sesiones de la Comisión llevado a cabo en Washington D.C. en marzo del 2013.

Este breve relato del contexto político en el que se ha desarrollado el último proceso de reflexión y reforma de la CIDH, muestra que la intención de las propuestas de «fortalecimiento» de sistema formuladas por algunos Estados miembros (como es el caso de Venezuela y Ecuador), parecerían ir en sentido contrario, esto es, a debilitar o neutralizar a la CIDH.

En ese sentido —independientemente de la auténtica voluntad de algunos Estados miembros, representaciones diplomáticas ante la OEA, funcionarios y organizaciones de sociedad civil, para fortalecer y perfeccionar el SIDH y, en especial, a la CIDH— la interpretación del Informe Final del GT del pasado 25 de enero del 2012 y de la resolución finalmente aprobada por la Asamblea General Extraordinaria de la OEA del pasado 22 de marzo del 2013, que en los puntos siguientes comentaremos, no puede desligarse de este contexto interamericano, como tampoco puede hacerlo el proceso de reflexión en general. Así por ejemplo, algunas de las recomendaciones contenidas en el Informe Final del GT, en apariencia generales y abstractas, en el debate merecieron especial cuidado para ser interpretadas de tal manera que fortalezcan y no debiliten a la CIDH.

Como en su momento se señaló:

[R]esulta de suma preocupación que varias de las recomendaciones incluidas en el informe puedan ser el punto de partida para un proceso de debilitamiento del SIDH. Al hacer pública su preocupación respecto del funcionamiento de la CIDH, algunos estados expresaron críticas relacionadas con el envío de casos a la Corte y otro tipo de resoluciones que la CIDH adoptó en el cumplimiento de su rol de protección. En ese sentido, creemos que una discusión en esos términos puede transformarse en un proceso que disminuya o limite la capacidad de protección de la CIDH, afectando así al Sistema Interamericano de Derechos Humanos en su conjunto [...] Por otro lado, y teniendo en cuenta que el informe final del Grupo de Trabajo recoge posturas que fueron planteadas por algunos Estados casi al final del proceso de reflexión y cuando ya las organizaciones de la sociedad civil no teníamos posibilidad de interacción alguna,

⁵⁴ PERÚ.21. «Estado rechaza demanda de la CIDH por Chavín de Huántar». *Perú 21*. Lima, 24 de diciembre de 2011. Consulta 16 de diciembre de 2012. <<http://peru21.pe/2011/12/24/imprensa/estado-rechaza-demanda-cidh-chavin-huantar-2004456>>

presentamos nuestras observaciones respecto de dichos planteamientos finales por este medio⁵⁵.

En consecuencia, coincidimos en que era:

[P]reciso 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 afectaban. Estas reacciones recientes se replicaron incluso en el seno de los órganos políticos de la propia Organización de Estados Americanos, y fueron el motor generador del debate de reflexión actual... 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 CIDH⁵⁶.

3.3 Cuestionamientos injustificados contra la CIDH

Compartimos la opinión del profesor Ariel Dulitzky, quien sostiene que «un proceso de reflexión serio debe partir de un diagnóstico de la situación de los derechos humanos en los países y en la región»⁵⁷ y que sólo una vez que «se tenga un cuadro claro de la situación de los derechos humanos en la región cabe entonces preguntarse qué tipo de sistema se requiere y necesita para el presente y para las próximas cinco décadas»⁵⁸.

Sin embargo, en el último proceso de reflexión y reforma de la CIDH que inició en junio del 2011 y ha concluido en marzo del 2013, como ya hemos adelantado, hubo algunos Estados Miembros que utilizaron este espacio para cuestionar —en forma injustificada— la labor de la CIDH. Así por ejemplo, el Gobierno venezolano financió un documento titulado *La Comisión y la Corte Interamericanas y sus ataques contra Venezuela*⁵⁹, en el que se intenta demostrar «la visión del mundo liberal y eurocéntrica»⁶⁰ que inspiran a los órganos del SIDH.

Es preocupante que esta publicación haya incurrido en graves errores al analizar las labores del SIDH, como afirmar que la CIDH no tiene competencia para conocer las violaciones o amenazas de derechos humanos perpetradas por parte de los Estados Unidos⁶¹ o, incluso, acusar que la CIDH oculta las violaciones a los derechos humanos en los que incurre dicho Estado Miembro⁶².

⁵⁵ INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL *et al.* «Organizaciones de sociedad civil de las Américas presentan su posición sobre el informe final elaborado por el Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del SIDH». *Aportes DPLf*. Año 5, número 16, Fundación para el Debido Proceso Legal, 2012, p. 54.

⁵⁶ CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL (CEJIL). *Loc. Cit.*

⁵⁷ DULITZKY, Ariel. *Op. Cit.*, p. 12.

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ GUTIERREZ, Iñaki. *La Comisión y la Corte Interamericanas y sus ataques contra Venezuela*. Caracas: Correo del Orinoco, 2012, p. 33.

⁶⁰ *Ídem.* p: 6.

⁶¹ *Ídem.* p: 14.

⁶² *Ídem.* p: 33.

En esa misma actitud beligerante en contra de la CIDH también se inscribe la intervención del Presidente del Ecuador, Rafael Correa, en la primera Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), llevada a cabo en Caracas (Venezuela) el 2 y 3 de diciembre del 2011. En aquella oportunidad arremetió duramente contra la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH señalando que dicho órgano supervisaba sesgadamente en beneficio de los Estados Unidos⁶³. Entre otras cosas, el Presidente Correa afirmó que «es claro que necesitamos un nuevo sistema interamericano [...] La OEA ha sido históricamente capturada por los intereses y visiones norteamericanas [...]»⁶⁴ y, sobre la relatoría mencionada, sostuvo que:

[E]n otra contradicción, la relatoría financiada por la Unión Europea y Estados Unidos [...] la primera ni siquiera es parte del sistema interamericano y el segundo es un país que no reconoce la Convención... no sé cómo no se han detectado estas barbaridades anteriormente. Estados Unidos no reconoce a la Convención americana de derechos humanos pero financia a la relatoría de libertad de expresión para que controle a los demás, no a ellos⁶⁵.

Por su parte, el Presidente boliviano Evo Morales también se pronunció en contra en relación a la CIDH, al manifestar que ésta es un órgano inquisidor de los países no alineados con los intereses norteamericanos, mientras que no observaría las violaciones o amenazas a los derechos humanos en EUA⁶⁶. El mandatario altiplánico dio un paso más en su acusación al señalar que de mantenerse esa supuesta situación la CIDH debería desaparecer.

En su discurso durante la Cuadragésimo Segunda Asamblea General de la OEA, señaló:

En esta refundación de la OEA es importante la universalización de la jurisdicción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para supervisión o para supervisar la vigencia de los derechos humanos no solamente en Latinoamérica sino también en Estados Unidos, y si no quieren cuidar los derechos humanos en Estados Unidos, mejor que desaparezca la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶⁷.

De igual forma el preocupante desconocimiento de la naturaleza de la CIDH estuvo presente, inclusive, en el propio Secretario General de la OEA, quien llegó a afirmar que:

En lo que respecta a la autonomía e independencia de la CIDH, se trata de dos conceptos que no se mencionan expresamente con relación a este Órgano ni en la carta

⁶³ Pese a esto como ya se ha indicado anteriormente la CIDH y también la Relatoría de Libertad de Expresión han supervisado y se han pronunciado negativamente contra EUA en más de una ocasión, en casos como *Occupy Wall Street* entre otros.

⁶⁴ CORREA, Rafael. *Intervención en la CELAC – Libertad de expresión-*. Discurso en la I Cumbre de la CELAC. Caracas, 2011. Consulta: 16 de diciembre de 2012. <<http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/2011-12-03-Celac-Apuntes-sobre-Libertad-de-Expresion-Caracas-Venezuela.pdf>>

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ MORALES, Evo. *Discurso ante la 42[sic] Asamblea General de la OEA*. Discurso en la Cuadragésima Segunda Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Cochabamba, 2012. Consulta: 11 de diciembre de 2012. <<http://www.comunicacion.gob.bo/discursos/>>

⁶⁷ *Ibidem*.

de la OEA, ni en la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni en el Estatuto de la CIDH. Es el Reglamento de la CIDH el que se refiere a uno de estos términos en el sentido de establecer en su artículo 1 que la Comisión es un Órgano autónomo de la OEA [...] Ha sido la Corte Interamericana de Derechos Humanos la que, a través de la Opinión Consultiva OC-19/05 de 28 de noviembre de 2005, opinó que la CIDH, como Órgano del sistema interamericano de protección de los derechos humanos tiene la plena autonomía e independencia en el ejercicio de su mandato conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶⁸.

Dichas declaraciones no sólo contradicen el importante valor que tiene la autonomía e independencia para la CIDH, sin el cual su función de promoción y defensa de los DDHH podría quedar seriamente mermada, sino que la labor interpretativa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos significa que sus Opiniones Consultivas desarrollan el contenido de los instrumentos pertinentes.

En esa misma línea, el Secretario General de la OEA entregó al GT del Consejo Permanente, en julio del 2011, un documento titulado *Opinión sobre la aplicación de los diversos instrumentos jurídicos del sistema interamericano en materia de derechos humanos con relación a ciertos temas (Documento presentado por el Secretario General de la OEA)*. En este, entre otras afirmaciones, sostuvo que las medidas cautelares dictadas por la CIDH no tenían sustento en la CADH, a pesar que, como lo señaló posteriormente la reforma aprobada por la propia Comisión en marzo del 2013, es una práctica extendida y enraizada en el SIDH que tiene su origen en los fines de la Comisión:

Con relación a las medidas cautelares, esta figura no está contemplada ni en la Convención Americana ni en el estatuto de la CIDH. Está contemplada en el Reglamento de la CIDH en el artículo 25 [...] Existe además un artículo de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas que establece que «para los efectos de la presente Convención (es decir, que se limita al tema de la desaparición forzada de personas), el trámite de peticiones o comunicaciones presentadas ante la CIDH en que se alegue la desaparición forzada de personas estará sujeto a [...] las normas relativas a medidas cautelares. Dicha Convención se aplica únicamente a los 14 Estados que la han ratificado⁶⁹.

3.4 La independencia de la CIDH en el proceso de reforma

La autonomía e independencia de la CIDH, en el marco de los instrumentos pertinentes del sistema interamericano, constituye una característica necesaria de un órgano encargado de supervisar la vigencia de los DDHH y ejercer su protección, muchas veces debiendo demandar o hacer precisiones incómodas para los estados. Dichas prerrogativas ya han sido valoradas como indispensables para la real eficacia del SIDH por las OSC del continente, las que señalan que «No hay duda de que la autonomía de este órgano guarda relación con su poder de iniciativa en todo aquello que

⁶⁸ El documento clasificado como OEA/Ser.G/GT/SIDH-2/11, 15 de Julio 2011. Sólo fue distribuido para el debate pertinente. Véase: GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Síntesis de la reunión del 18 de julio de 2011*. OEA/Ser.G. GT/SIDH/SA.2/11. 26 julio 2011, p. 1. Nota a pie de página.

⁶⁹ *Ibidem*.

concierna al ejercicio de sus funciones y atribuciones, sin perjuicio de las limitaciones establecidas en los instrumentos pertinentes»⁷⁰.

La Corte IDH, desarrollando lo prescrito en la CADH, también ha dejado claro, con una elocuencia que no deja lugar a dudas que: «la 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»⁷¹.

En el *Documento de posición sobre el Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos*, transmitido el 9 de abril de 2012 al Consejo Permanente, la CIDH ratifica, una vez más, que todo proceso de reforma, conforme a la autonomía como característica general de este órgano, lo emprenderá con absoluta independencia y autonomía frente a los Estados miembros y cualquier otro actor del sistema interamericano:

La Comisión considerará y decidirá sobre todos los insumos provistos en este proceso en ejercicio de su independencia de criterio. Este es el principio más fundamental de todos los que guían el trabajo de la Comisión, y es indispensable para asegurar que la Comisión deliberará y tomará decisiones sin interferencia política de los Estados, otros órganos de la OEA, o cualquier otro sector [...] La Corte Interamericana, por su parte, ha subrayado que es esencial que el proceso de decisión de la Comisión sea independiente y ha escrito que ese proceso “debe ser resultado de un ejercicio colectivo y autónomo llevado a cabo por la Comisión como el órgano de supervisión de la Convención Americana”⁷².

Tal como hemos visto, si bien el Informe Final del GT ratifica también dicha independencia de la CIDH, el contexto político en el que se ha producido este proceso de reflexión, justifica que la CIDH haya vuelto a ratificar que estudiará y acogerá —o no— las recomendaciones del GT, de los Estados Miembros y de las organizaciones de sociedad civil, con absoluta independencia y sin interferencia de ningún tipo.

Al respecto, los cuestionamientos a la autonomía de la Comisión y la independencia de la Corte no son nuevos. En el año 2008 el Estado del Perú planteó a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) de la OEA —en el marco 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* llevado a cabo en Washington DC el 4 de abril del 2008— que «la reforma de los reglamentos de la Corte y de la CIDH debe ser ratificada por el Consejo Permanente de

⁷⁰ GROSSMAN, Claudio *et al.* *Los límites jurídicos a las reformas al Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. 2013, párr. 22.

⁷¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Opinión Consultiva N° 19/05. Control de legalidad en el ejercicio de las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. San José, 28 de noviembre de 2005, parte resolutive, párr. 1.

⁷² COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Documento de Posición sobre el Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 8 abril 2012. Washington D.C., 2012, párr. 45.

la OEA»⁷³. En esa oportunidad, el embajador del Perú ante la OEA era Ántero Flores Aráoz.

En el último proceso de reflexión y reforma, ocurrió un inusual hecho que —de haberse concretado— sin duda habría significado un serio golpe a la autonomía de la CIDH. El 21 de mayo del 2012, el actual Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, envió al Consejo Permanente de dicho organismo el documento titulado *Informe del Secretario General sobre las recomendaciones del grupo de trabajo de reflexión del Consejo Permanente sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos y del Comité Jurídico Interamericano*, como un aporte a los Estados miembros durante la Asamblea General de la OEA que tuvo lugar en Cochabamba (Bolivia) el 3, 4 y 5 de Junio del 2012. En este informe —en que el Secretario General iba mucho más allá de lo que los propios Estados miembros habían consensuado y aprobado anteriormente— propuso, entre otras medidas, la reforma del Estatuto de la CIDH por parte de la Asamblea General de la OEA. Se trata de algo que no ha ocurrido en décadas y que habría vulnerado la autonomía e independencia con la que la Comisión ha actuado desde su creación y que el propio Informe Final del GT —aprobado por los Estados miembros— ratificó como piedra angular para la credibilidad, legitimidad y eficacia del sistema interamericano⁷⁴.

En su carta del 21 de mayo del 2012, el Secretario General sostiene que consideró conveniente «puntualizar cuales serían las acciones necesarias para poner en práctica las recomendaciones acordadas unánimemente, a través de la consideración de eventuales modificaciones al Estatuto y al Reglamento de la Comisión»⁷⁵. En esa línea, plantea en relación a las medidas cautelares dictadas por la CIDH que:

Existe pues un vacío en el Estatuto de la Comisión sobre la figura de las medidas cautelares que puede ser llenado por el órgano que lo aprueba, es decir, por la Asamblea General de la OEA, *teniendo en cuenta además que el Estatuto es una norma de jerarquía superior al Reglamento, el cual tiene que ajustar su compatibilidad al primero [...] Dado que algunos estados miembros cuestionan la procedencia de la dictación de medidas cautelares de manera general por parte de la CIDH, la Asamblea, como órgano superior de la Organización puede resolver directamente esta controversia*⁷⁶.

⁷³ INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL *et al.* *Comentarios sobre las propuestas de reforma del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*. Documento sustentado ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) de la OEA, el 4 de Abril del 2008. Washington D.C., 2008. p. 4.

⁷⁴ Al respecto en el propio GT se señaló que: «Las delegaciones reconocieron que la autonomía e independencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), dentro del marco de los instrumentos jurídicos aplicables y como resultado de una interpretación integral de dichos instrumentos jurídicos, así como de la práctica de los Estados miembros, es un factor esencial para mantener su credibilidad, legitimidad y funcionalidad». Véase: GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Informe del Grupo Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.G. GT/SIDH-13/11 rev. 2. 13 de diciembre de 2011, p. 8.

⁷⁵ INSULZA, José Miguel. *Carta de fecha 21 de mayo del 2012, dirigida al Embajador Leónidas Rosa Bautista, Presidente del Consejo Permanente de la OEA*. 2012, p. 1 (énfasis añadido).

⁷⁶ CONSEJO PERMANENTE DE LA OEA. *Informe del Secretario General sobre las recomendaciones del grupo de trabajo de reflexión del Consejo Permanente sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos*

Como puede desprenderse con meridiana claridad, lo que pretendía el actual Secretario General con esta propuesta referida a las medidas cautelares, es que los órganos políticos de la OEA —en este caso, la Asamblea General— le impongan una reforma estatutaria a la CIDH, vulnerando así, tal como ya hemos dicho, su autonomía e independencia.

Esta propuesta mereció muchas críticas por parte de diversos expertos y organizaciones de sociedad civil del continente americano, en los días previos a la realización de la Asamblea General de la OEA que tuvo lugar en Cochabamba (Bolivia) en junio del 2012. Al respecto pueden verse las declaraciones periodísticas del experto chileno José Miguel Vivanco aparecidas en la versión digital del diario *El País* de España el pasado 3 de junio del 2012⁷⁷ o la entrevista que los expertos Robert Goldman (USA) y Carlos Ayala (ex Presidentes de la CIDH) concedieron a la revista *Caretas* del Perú el pasado 31 de mayo del 2012⁷⁸.

Por su parte, diversas organizaciones de sociedad civil del continente le hicieron llegar el 31 de mayo del 2012, una carta abierta al Secretario General de la OEA, reiterando su rechazo a una reforma estatutaria si ésta era realizada sin participación de la CIDH, e instando a los Estados miembros a fortalecer a la CIDH pero siempre en el marco de su independencia y autonomía:

[A]un cuando se presenta como «un aporte al fortalecimiento del sistema interamericano», el documento de su autoría [...] podría conducir a reducir la capacidad y robustez del sistema regional [...] tendría lugar por primer vez en la historia de la CIDH, una revisión estatutaria de esta naturaleza en un contexto político en el que no parecen existir consensos encaminados hacia el real fortalecimiento de la herramienta de protección más valiosa con la que cuentan los habitantes de la región [...] la propuesta del Secretario General va más allá que la de los propios Estados al «puntualizar» los cambios que a su criterio deberían realizarse en el Reglamento de la CIDH, desconociendo que los procesos de reforma de reglamento son encarados por la Comisión en el marco de un debate con los otros actores del Sistema. Resulta

humanos y del comité jurídico interamericano. OEA/Ser.G. CP/doc.4711/12. 21 mayo 2012. Consejo Permanente OEA. Washington D.C., 2012, p. 2 (énfasis añadido).

Posteriormente, ante la Asamblea General el Secretario General mantuvo dicha postura pero optando por recurrir a soluciones más consensuadas para salvar la aparente ausencia de fundamento de medidas cautelares de la CIDH:

Dado que algunos estados miembros cuestionan la procedencia de la dictación de medidas cautelares de manera general por parte de la CIDH, la Asamblea puede también tomar en consideración la recomendación del Grupo de Trabajo de *solicitar una opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* antes de aprobar las modificaciones pertinentes al Estatuto.

Véase: ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA. *Informe del Secretario General sobre las recomendaciones del grupo de trabajo de reflexión del Consejo Permanente sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos y del comité jurídico interamericano*. OEA/Ser.P. AG/doc.5311/12 corr. 1. 2 junio 2012, pp. 3-4 (énfasis añadido).

⁷⁷ VIVANCO, José Miguel. «Derechos Humanos, Insulza, Brasil y el ALBA». *El País*. Madrid, 3 de junio de 2012. Consulta: 23 de diciembre de 2012. <http://internacional.elpais.com/internacional/2012/06/03/actualidad/1338747475_797065.html>

⁷⁸ GOLDMAN, Robert y Carlos AYALA. «OEA: Tiembla Cochabamba». *Caretas*. Lima, 31 de mayo de 2012. Consulta 23 de diciembre de 2012. <<http://www.caretas.com.pe/Main.asp?T=3082&idE=1030&idS=126#.UOcgz29VmMs>>

inadmisible que la propuesta pretenda indicarle a la CIDH el sentido y hasta el contenido de la reforma⁷⁹.

Dicha postura, que sugería como posible una reforma estatutaria impuesta por los Estados a la Comisión, posteriormente fue dejada de lado por el propio Secretario General de la OEA:

Mi propuesta respecto al estatuto tiene que ver con el tema de certeza jurídica. No tiene que ver con arrebatarle a la Comisión nada, pues si ustedes leen el artículo 39 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [...] dice «La Comisión preparará su Estatuto, lo someterá a la aprobación de la Asamblea General y dictará su propio Reglamento». Y por lo tanto todo lo que yo he dicho [...] es que se vea la posibilidad de que propuesto por la Comisión la Asamblea General pueda aprobar el Estatuto donde estén las medidas cautelares. Ahora bien si se considera que eso es un riesgo, que eso es terrible, que eso no puede ser, está bien. Pero yo no he pretendido en caso alguno saltarme la CIDH, por el contrario he pretendido hacerlo para evitar una situación en que los Estados acaten menos a la Comisión [...] Mi intención es darle certeza al sistema, en ningún caso debilitarlo [...] Mi informe voy a presentarlo ante la Asamblea y naturalmente *voy a dejar algo bien claro y es que quien propone las reformas al Estatuto es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*⁸⁰.

Así, la correcta interpretación del artículo 39° de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), al que hizo referencia el Secretario General de la OEA, es la piedra angular para asegurar que no es posible pretender imponer una reforma estatutaria a la Comisión sin el consentimiento de ésta. Al respecto, circuló un informe jurídico suscrito por más de 130 connotados juristas de todo el continente americano y en el que se consolida esta interpretación del artículo 39° de la CADH.

Dicho informe es el trabajo de una coalición de juristas de América, entre los cuales figuran Ariel Dulitzky, Claudio Grossman, César Landa entre otros. Bajo el título *Los Límites Jurídicos a las Reformas al Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*, este documento enfatiza que en base a una adecuada interpretación histórica y sistemática de la CADH se desprende que este instrumento reserva la posibilidad de modificación del Estatuto de la CIDH a la Asamblea General de la OEA, pero sobre la base de propuestas modificaciones presentadas por la propia CIDH.

De este modo, al revisar los antecedentes y los trabajos preparatorios de la CADH, es decir la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos de 1969, se observó —contra la voluntad de los juristas que preparaban dicho tratado— que ante el temor que las modificaciones introducidas por la Asamblea General

⁷⁹ INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL *et al.* *Organizaciones de la Sociedad Civil de las Américas envían carta abierta al Secretario General de la OEA para expresar preocupación por su reciente propuesta de reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que podría debilitar al mismo.* Carta abierta dirigida al Secretario General de la OEA del 31 de mayo del 2012. Consultado: 16 de mayo de 2013. <<http://mail.idl.org.pe/notihome/notihome01.php?noti=273&ms=1>>

⁸⁰ INSULZA, José Miguel. *Intervención de José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA, en el Seminario Preparatorio para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.* Llevado a cabo el 30 de mayo de 2012 en la sede de la CIDH. Washington D.C., 2012. Revisado el día: 20 de enero de 2013 (énfasis añadido). <<http://www.cidh.org/audiencias/seminarios/5.mp3>>

podrían desnaturalizar sustancialmente la CIDH, estas modificaciones deberían limitarse a aspectos meramente administrativos⁸¹.

El documento también ha rescatado la necesidad de una lectura sistemática del artículo 39 de la CADH y el Estatuto de la CIDH. Esto reitera que es la CIDH el órgano facultado para presentar modificaciones a su propio Estatuto (que naturalmente deben ser aprobadas por la Asamblea General)⁸². Esta interpretación se ve legitimada por la práctica al interior de la OEA conforme a lo que prescribe⁸³ y por una interpretación sistemática y que confiera eficacia normativa a cada uno de los referidos artículos⁸⁴.

4. Financiamiento: discurso y realidad

Por otro lado, la CIDH también ha cuestionado que las reiteradas declaraciones de los órganos políticos de la OEA que ofrecen el incremento de los recursos destinados a la Comisión y la Corte, se hayan quedado, en la mayor parte de los casos, en sólo eso, en declaraciones:

[L]a Comisión observa que cinco de las 14 recomendaciones dirigidas a los Estados Miembros por el Grupo de Trabajo Especial giran en torno al incremento de recursos que debe hacerse efectivo para la CIDH... La Comisión aprecia este desarrollo y solicita su implementación inmediata; *declaraciones similares han sido incluidas en las resoluciones de la Asamblea General de la OEA por siete años consecutivos sin que se produzca un incremento significativo en los recursos disponibles del Fondo Regular de la OEA*

[...]

La Comisión nota con interés que una recomendación [...] manda al Secretario General a preparar una propuesta para incrementar efectivamente los recursos disponibles para la Comisión [...] La Comisión lamenta, sin embargo, que a pesar de la inclusión de ese mandato en siete resoluciones consecutivas de la Asamblea General desde el año 2005, no se haya generado ningún resultado significativo⁸⁵.

Como ya hemos señalado, el Informe Final del GT contenía una sola recomendación dirigida al Secretario General de la OEA: «Elaborar y presentar una propuesta que planeé estrategias para lograr un incremento efectivo de los recursos económicos asignados a la Corte interamericana de derechos humanos y a la CIDH en el programa-presupuesto de la Organización»⁸⁶. Pese a ello, el referido Informe del Secretario General sobre las recomendaciones del grupo de trabajo de reflexión del Consejo Permanente sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos omite por completo referirse a dicha recomendación formulada por los propios Estados miembros. En otras palabras, incursionó en materias que ya habían sido resueltas por el Informe Final del GT y, por el contrario, omitió pronunciarse y formular propuestas en la única materia en la que dicho Informe Final le pide planteamientos concretos para comenzar a resolver el estructural problema de falta de financiamiento del SIDH.

⁸¹ GROSSMAN, CLAUDIO *et al.* *Op. Cit.*, párrs. 13-14.

⁸² *Ídem*, párrs. 16 y ss.

⁸³ *Ídem*, párrs. 23-28.

⁸⁴ *Ídem*, párrs. 16.

⁸⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Ídem*, párr. 47 y 50. (énfasis añadido).

⁸⁶ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Op. Cit.*, p. 8.

El financiamiento no ha pasado desapercibido en el discurso de los mandatarios, Rafael Correa, muy crítico de la CIDH, ha señalado que «aquí tenemos un primer problema: la forma de financiamiento, que nos guste o no condiciona la función y la visión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y creemos, pues, que los países de nuestra América tenemos capacidad, por pobres que seamos, para financiar nuestras propias instituciones»⁸⁷.

Tal es la relevancia del serio problema del financiamiento de la Comisión y de la Corte, que la resolución aprobada por la Asamblea General extraordinaria que tuvo lugar en Washington el pasado 22 de marzo del 2013 —y con la cual culminó el proceso de reflexión y reforma iniciado el 2011—, ratificó —una vez más— el compromiso de los Estados miembros para el debido y pleno financiamiento de los órganos del sistema interamericano (SIDH) y reiteró —una vez más también— que el Secretario General de la organización presente un informe sobre los costos de funcionamiento de dichos órganos:

5. Reafirmar su compromiso de lograr el pleno financiamiento del SIDH a través del Fondo Regular de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sin que ello vaya en detrimento del financiamiento para los otros mandatos de la Organización. Mientras se alcanza ese compromiso, invitar a los Estados Miembros, a los Estados Observadores y a otras instituciones a que continúen realizando contribuciones voluntarias en el marco de los Lineamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2010-2015 y del Plan Estratégico de la CIDH 2011-2015, preferentemente sin fines específicos.

6. Solicitar al Secretario General que presente al Consejo Permanente a la brevedad posible un análisis detallado y actualizado de los costos del pleno funcionamiento de los órganos del SIDH conforme a la información proporcionada por la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸⁸.

Como veremos más adelante en el presente documento, el serio problema de financiamiento de la Comisión y de la Corte, incide en el buen funcionamiento de éstos, tal y como lo han demostrado algunos estudios sobre el particular.

⁸⁷ CORREA, Rafael. *Intervención en la Asamblea General de la OEA. Discurso en la Cuadragésimo Segunda Asamblea General de la Organización de Estados Americanos*. Cochabamba, 2012. Consulta: 15 de diciembre de 2012. <<http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/2012-06-04-42-Asamblea-General-de-la-Oea-Cochabamba-Bolivia.pdf>>

⁸⁸ ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA. *Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.P. AG/RES. 1 (XLIV-E/13) corr. 1. 24 marzo 2013. Washington D.C., 2013, parte resolutive, párrs. 5-6.

Capítulo 2
Los temas en debate en el proceso de reforma de la CIDH

Aunque los temas de agenda y debate han reflejado los diversos intereses, preocupaciones y críticas de los múltiples actores que participaron de este proceso de reforma, fueron seis las cuestiones que merecieron especial atención y, ocasionalmente, motivaron arduos debates: i) medidas cautelares, ii) rol de promoción de la CIDH, iii) capítulo IV del Informe Anual de la CIDH, iv) financiamiento de los órganos del sistema, v) tramitación de peticiones individuales, vi) soluciones amistosas y vii) relatorías de la CIDH, en especial, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

Entre los diversos documentos y propuestas presentados y difundidos, cabe destacar los siguientes:

Cuadro N° 1
Temas presentados según actores

| | INFORME GT | INFORME CJI | RESPUESTA DE LA CIDH | APORTES PARA UNA AGENDA INTEGRAL (OSC) | INFORME DEL SECRETARIO GENERAL | REGLAMENTO APROBADO POR CIDH MARZO 2013 | RESOLUCION APROBADA POR OEA 22 MAR 2013 |
|-----------|-------------------------------------|--|-------------------------------------|---|-------------------------------------|---|---|
| CIDH | Medidas Cautelares | Medidas cautelares | Medidas cautelares | Medidas cautelares | Medidas Cautelares | Medidas Cautelares | Medidas Cautelares |
| | Promoción DDHH | Promoción DDHH | Promoción DDHH | Promoción DDHH | Promoción DDHH | | Promoción DDHH |
| | Capítulo IV | Capítulo IV | Capítulo IV | Capítulo IV | Capítulo IV | Capítulo IV | |
| | Financiamiento | Financiamiento | Financiamiento | | | | Financiamiento |
| | Procedimiento en casos y peticiones | Cuestiones de procedimiento | Procedimiento en casos y peticiones | | Procedimiento en casos y peticiones | Procedimiento en casos y peticiones | |
| | Soluciones amistosas | Soluciones amistosas | Soluciones amistosas | | Soluciones amistosas | | |
| | Modificación del art. 11 | | | | | | |
| | | Funcionamiento permanente | | | | | |
| | Propuestas sobre las relatorías | | | | | | Propuestas sobre las relatorías |
| CORTE IDH | | Seguimiento y cumplimiento de resoluciones | | Cumplimiento de las decisiones del SIDH | | | |
| | | Funcionamiento permanente | | | | | |

Fuentes: a) Informe del Grupo Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos¹; b) *Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos e Informe sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos*²; c)

¹ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Op. Cit.*

² COMITÉ JURIDICO INTERAMERICANO. *Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos e Informe sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos*. CJI/RES. 192 (LXXX-O/12). *Informe del Secretario General sobre las recomendaciones del grupo de trabajo de reflexión del Consejo*

ÚLTIMO PROCESO DE REFORMA DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2011-2013): REFLEXIONES Y PERSPECTIVAS

Informe del Secretario General sobre las recomendaciones del grupo de trabajo de reflexión del Consejo Permanente sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos y del comité jurídico interamericano³; d) Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos respecto de las recomendaciones contenidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos;⁴ e) Resolución 1/2013. Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas⁵; f) Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.⁶

Elaboración propia.

1. Tramitación de peticiones individuales

La capacidad del individuo para acceder al SIDH en las mejores condiciones posibles, es un tema siempre presente en los procesos de reflexión sobre el SIDH. Ya desde fines de los noventa, en la antesala al primer proceso de reflexión del SIDH, se señaló que: «Pareció haberse formado consenso en relación con el otorgamiento de la más amplia participación de los individuos en todas las etapas del procedimiento ante la Corte Interamericana en materia contenciosa»⁷. La CIDH patentizó dicho consenso al señalar en los considerandos de las modificaciones reglamentarias aprobadas en el 2013, que como órgano del sistema «debe promover el acceso de todas las víctimas de violaciones de derechos humanos al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos»⁸.

1.1 Propuestas sobre el procedimiento de peticiones ante la CIDH

El Informe final del GT formuló un total de doce recomendaciones en relación a cómo mejorar el funcionamiento y, sobre todo, la agilidad del procedimiento de peticiones ante la CIDH. Lo que llama la atención es que dicho informe no dirigió recomendación alguna a los Estados Miembros, a pesar que también tienen responsabilidad en el buen desempeño del sistema de peticiones (e.g., contestarlas dentro de los plazos establecidos, proporcionar la información que les sea requerida, procurar el cumplimiento de las decisiones adoptadas por los órganos del SIDH, entre

Permanente sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos y del comité jurídico interamericano CP/doc.4711/12.

³ ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA. *Informe del Secretario General sobre las recomendaciones del grupo de trabajo de reflexión del Consejo Permanente sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos y del comité jurídico interamericano*. OEA/Ser.P. AG/doc.5311/12 corr. 1. 2 junio 2012.

⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos respecto de las recomendaciones contenidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Proceso de reforma – 2012. Washington D.C., 23 de octubre de 2012.

⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 1/2013. Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas*. Washington D.C., 18 de marzo de 2013.

⁶ ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA. *Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.P. AG/RES. 1 (XLIV-E/13) corr. 1. 24 marzo 2013. Washington D.C., 2013.

⁷ CANÇADO TRINDADE, Antonio. *Op. Cit.*, p. 20.

⁸ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Op. Cit.*, párr. 4.

otros aspectos). En ocasiones, las dilaciones en el procedimiento de peticiones se deben a las demoras en las que incurrir algunos Estados, a las sucesivas prórrogas que solicitan o al retraso en el cumplimiento de las decisiones del SIDH.

Las recomendaciones que el GT planteó a la CIDH sobre este particular, fueron las siguientes:

- a) Aplicar rigurosamente los criterios de admisibilidad de peticiones, incluida la verificación exhaustiva del agotamiento de recursos internos para evitar procesos paralelos entre instancias nacionales y la CIDH.
- b) Desarrollar y ampliar los criterios para el archivo de peticiones y casos, incluyendo principalmente aquellos de larga inactividad procesal.
- c) Poner en práctica, plazos (al menos indicativos) para cada etapa de procedimiento.
- d) Definir criterios o parámetros objetivos y fundar y motivar la procedencia del mecanismo excepcional de acumulación de las etapas de admisibilidad y fondo.
- e) Establecer mecanismos para determinar e individualizar a las presuntas víctimas.
- f) Asegurar una pronta notificación de peticiones iniciales a Estados, inmediatamente después de terminada la etapa de registro.
- g) Una actualización de los hechos materia de las peticiones iniciales cuando sean transmitidas a los Estados con considerable posterioridad a su registro, o bien en casos de larga inactividad procesal.
- h) Continuar desarrollando criterios objetivos para determinar prioridades en cuanto al tratamiento de peticiones y otros casos, a la luz de la naturaleza, complejidad e impacto de las situaciones alegadas.
- i) Otorgar plazos y prórrogas razonables a los Estados para transmitir observaciones, tomando en cuenta la antigüedad de los hechos reclamados en la petición, el volumen de sus antecedentes y/o la complejidad del asunto.
- j) Otorgar plazos y prórrogas, razonables a los Estados para el seguimiento de las recomendaciones que la CIDH formule, a la luz de la naturaleza de éstas, así como del alcance de las acciones que se requieren del Estado, según corresponda, conforme a la normatividad aplicable.
- k) Mejorar los mecanismos de acceso a expedientes en formato electrónico de las peticiones y casos a los Estados, peticionarios y víctimas concernidas a efecto de promover la pronta solución de dichos asuntos.
- l) Considerar el desarrollo de un mecanismo electrónico que tienda a la sistematización de los antecedentes, informes y decisiones de la CIDH⁹.

Sin duda, compartimos el breve diagnóstico del que partió el Informe Final del GT, cuando:

[R]econoce que, como resultado de los avances en la consolidación democrática en el continente y de una mayor participación y conciencia de los usuarios del SIDH en los distintos Estados, el número de casos y peticiones que se tramitan ante la CIDH ha ido aumentando progresivamente durante los últimos años. El Grupo de Trabajo observa que esta situación trae consigo una carga de trabajo considerable para la CIDH, lo cual repercute en la eficiencia y agilidad de la tramitación de asuntos, particularmente en lo

⁹ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Op. Cit.*, p. 12.

relacionado con la mora procesal, la dilación del trámite y la reiteración de actos de parte dentro del procedimiento¹⁰.

Es de notar que no sólo los Estados miembros esperan un SIDH más célere, también los peticionarios que acuden al SIDH y las organizaciones de sociedad civil del continente, esperan que los trámites y los plazos ante la CIDH se agilicen y se resuelvan en un tiempo menor. Según la investigación publicada en la revista *Sur* mencionada en el capítulo anterior, «La duración promedio de los procesos desde que las peticiones ingresan al SIDH hasta su resolución es de aproximadamente 7 años y 4 meses»¹¹. Esta situación, sin duda, debe corregirse, especialmente porque en el campo de los DDHH la demora en una solución puede devenir en irreparable.

En su reciente modificación a su reglamento, la CIDH ha dado pasos significativos en este aspecto al adoptar medidas que permitan la flexibilidad necesaria para un trámite más célere. En efecto, las principales modificaciones hechas al artículo 29 —dedicado a la «tramitación inicial» de peticiones— apuntan a permitir que la CIDH pueda evaluar si da trámite —o no— a las peticiones que recibe, sin atender necesariamente a su orden de ingreso sino tomando en consideración —excepcionalmente— circunstancias materiales que revistan especial importancia y gravedad y cuyos parámetros son fijados detalladamente por el mencionado artículo¹².

Por ende, mayor celeridad y transparencia en la tramitación de las peticiones, es una demanda compartida por todos los actores en el SIDH y que ha sido atendida por la reciente reforma reglamentaria aprobada por la CIDH, pero que requerirá un esfuerzo sostenido de todos los actores del sistema para seguir mejorando en este aspecto.

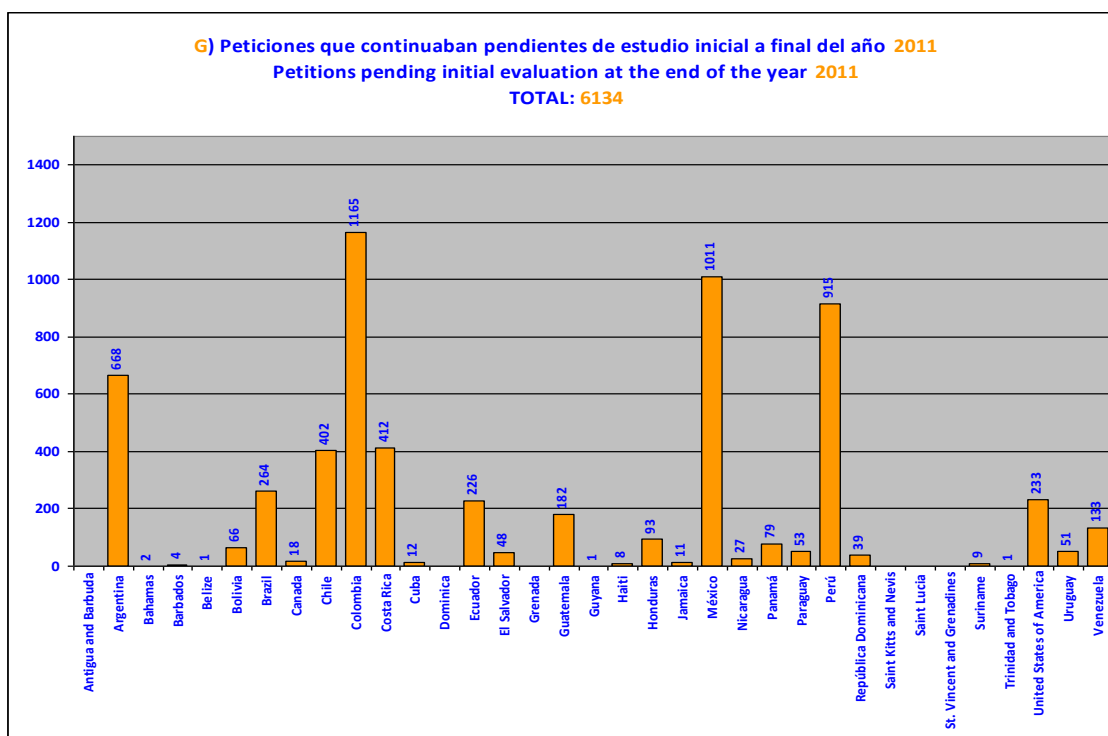
Tal como muestra el siguiente gráfico, es preocupante que en el Informe 2011 de la CIDH se señalara que, al final del año 2011, aún haya 6,134 peticiones «pendientes de estudio inicial», siendo Colombia (1,165), México (1011), Perú (915) y Argentina (668) los Estados Miembros con el mayor número de este tipo de solicitud, lo que sin duda es perjudicial para los peticionarios de tales países.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ BASCH, FERNANDO *et al.* *Op. Cit.*, p. 26.

¹² COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 1/2013, Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas*. Washington D.C., 18 de marzo de 2013. Artículo 29, inciso 2 del Reglamento modificado.

Gráfico N° 1



Fuente: Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011¹³
 Elaboración: CIDH

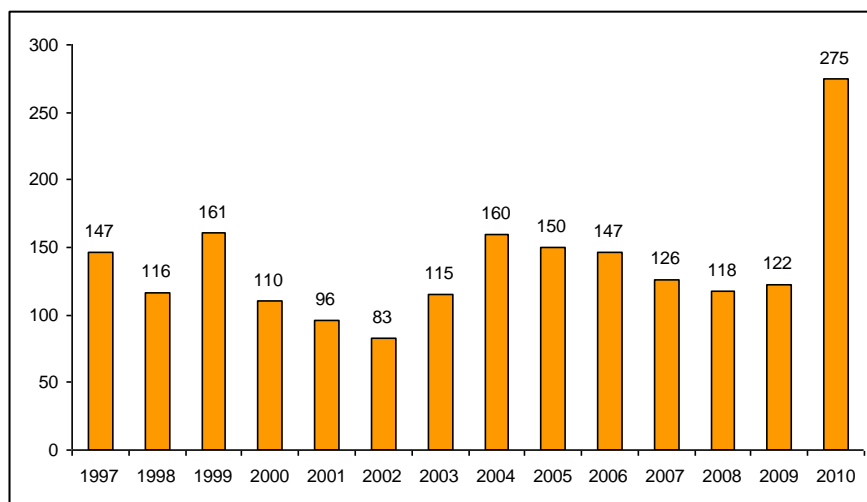
También compartimos la segunda consideración del informe final del GT en el sentido que «la atención adecuada de esta problemática *conlleva necesariamente la asignación suficiente de recursos financieros a la CIDH*»¹⁴. Como ya hemos visto, la implementación de gran parte de las recomendaciones formuladas requiere, previamente, la disponibilidad de más recursos por parte de la CIDH, la misma que, como ya hemos visto también, deberá seguir perfeccionando la transparencia en el uso de tales recursos.

Hay que precisar también que, en los últimos años y pese a las carencias económicas señaladas, la CIDH ha implementado una serie de medidas dirigidas a reducir el tiempo promedio para la tramitación de una petición, como la creación de un grupo especial de admisibilidad de las peticiones que se presentan ante este órgano. Pese a todo, la implementación de estas medidas resulta aún insuficientes para hacer frente a la creciente carga procesal, la que cual se muestra en el siguiente cuadro que indica el incremento en el número de peticiones en las que la CIDH ha resuelto iniciar trámite durante el año 2010 (gráfico 2).

¹³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69 . 30 diciembre 2011. Washington D.C., 2011, p. 60.

¹⁴ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Op. Cit.*, p. 12 (énfasis añadido).

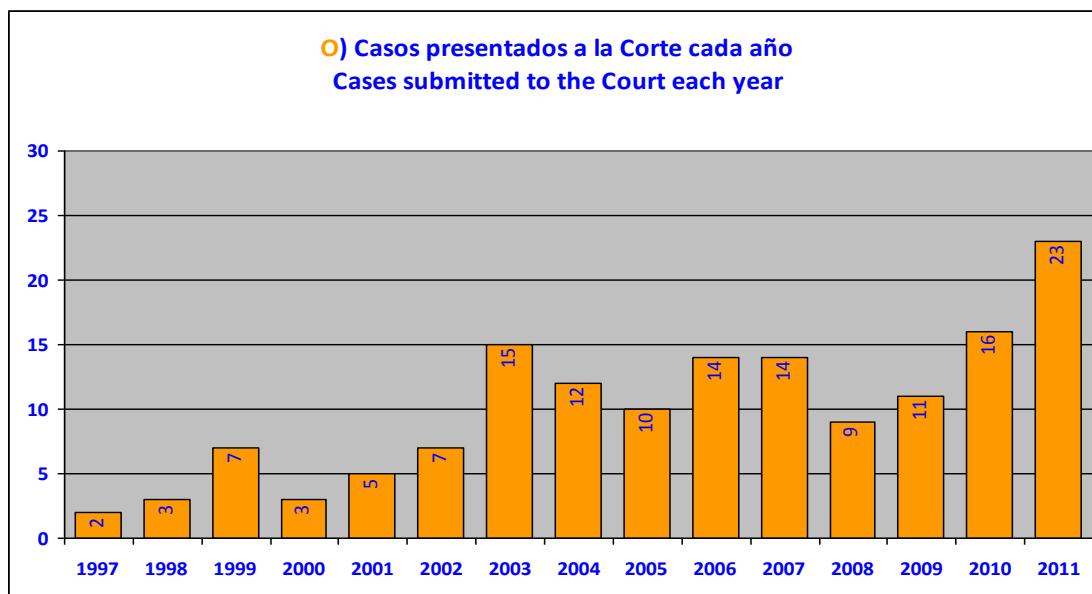
Gráfico N° 2



Fuente: Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010.¹⁵
Elaboración: CIDH

Otros indicadores de las mejoras que viene implementando la CIDH en la tramitación de las peticiones, son los siguientes cuadros publicados por la CIDH en su Informe anual 2011, que muestran el incremento del número de casos enviados a la Corte interamericana y el incremento del número de informes temáticos publicados por la CIDH el 2011, precisamente, como parte de su rol promotor (gráfico 3)

Gráfico N° 3

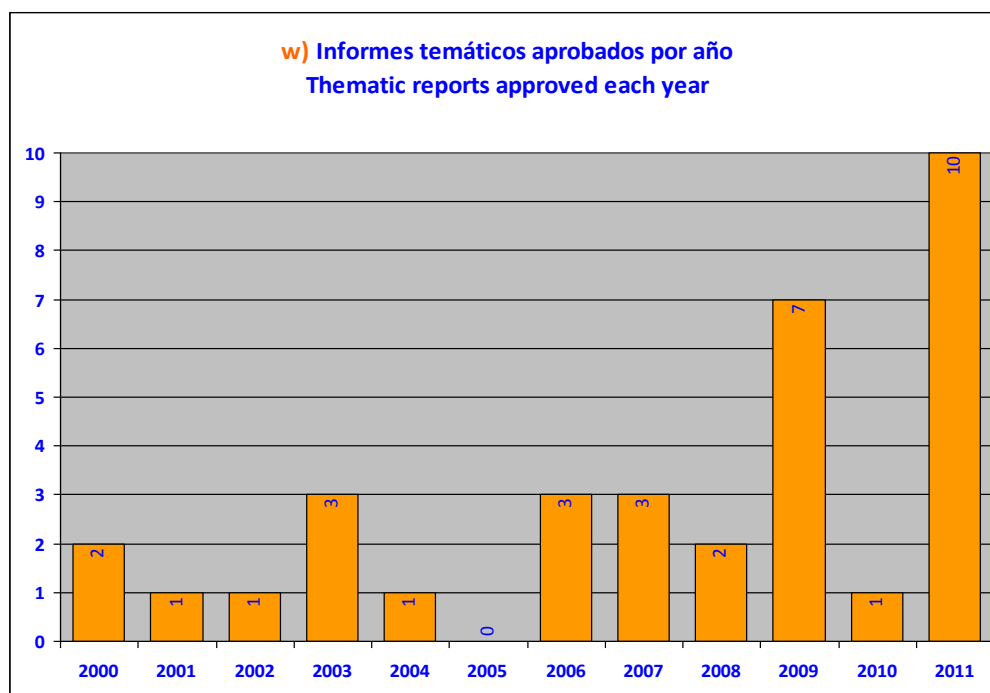


Fuente: Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011.¹⁶
Elaboración: CIDH

¹⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5 corr. 1. 7 marzo 2011. Washington D.C., 2011, p. 37 (Gráfico F).

¹⁶ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 diciembre 2011. Washington D.C., 2011, p. 68 (Gráfico O).

Gráfico N° 4



Fuente: Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011.¹⁷
Elaboración: CIDH

Un aspecto muy importante que debería ser tomado en cuenta en relación a los asuntos procedimentales que podrían mejorarse en la tramitación de las peticiones ante la CIDH es el *equilibrio procesal*, que ha preocupado a algunos Estados Miembros, y que debe ser entendido tomando en cuenta que:

[L]os 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 su dimensiones, tiene absoluto privilegio sobre la información y detenta el monopolio de la fuerza pública¹⁸.

Por otro lado, en lo referente a la propuesta del informe final del GT de:

[D]efinir criterios o parámetros objetivos y fundar y motivar la procedencia del mecanismo excepcional de acumulación de etapas de admisibilidad y fondo,¹⁹ coincidimos con quienes señalan que «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 armas²⁰.

¹⁷ *Ídem*, p. 76 (Gráfico W).

¹⁸ COALICIÓN INTERNACIONAL DE ORGANIZACIONES POR LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS. *Op. Cit.*, p. 3 (énfasis añadido).

¹⁹ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Op. Cit.*, p. 13.

²⁰ *Ídem*, p. 12.

Este punto reviste especial importancia para asegurar un procedimiento que no vulnere un adecuado ejercicio del derecho a la defensa de ninguna de las partes, por lo que la CIDH, en sus modificaciones reglamentarias ha precisado los supuestos en los que corresponde acumular las decisiones de admisibilidad y fondo. En efecto, el artículo 36.3° del modificado del Reglamento²¹ contempla ahora una descripción de los supuestos que la Comisión puede considerar *circunstancias excepcionales* que ameriten —excepcionalmente— acumular las decisiones de admisibilidad y fondo o, en palabras del reglamento:

Diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo:

- Cuando la aplicabilidad o no de una posible excepción al requisito de admisibilidad del agotamiento de los recursos internos, estuviera unida al fondo de la petición.
- En caso de gravedad y urgencia o cuando se considere que la vida o integridad de una persona se encuentren en peligro inminente.
Este supuesto, por los derechos en riesgo (vida, integridad personal), también está regulado en los artículos 30.4°, 30.7° y 36.4° del reglamento modificado, en virtud de los cuales, la Comisión puede solicitar al Estado una pronta respuesta que comprenda sus observaciones sobre admisibilidad y fondo e informará a las partes que ha acumulado sus decisiones de admisibilidad y fondo.
- Cuando el transcurso del tiempo pueda hacer inútil la decisión de la CIDH.

De esta manera, esta modificación constituye la consolidación y ordenación de una práctica ya usada por la CIDH y termina de consolidar la seguridad jurídica de las partes al comprometerse a notificarlas de que ha optado por acumular un pronunciamiento sobre admisibilidad y fondo²².

Respecto a la propuesta del informe final del GT «de ampliar los criterios para el archivo de peticiones y casos»²³, hay que tomar en cuenta que el anterior Reglamento de la CIDH, antes de su última modificación de marzo del 2013, ya contemplaba dicha

²¹ El texto reza:

Artículo 36. Decisión sobre admisibilidad

3. En circunstancias excepcionales, y luego de haber solicitado información a las partes de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 30 del presente Reglamento, la Comisión podrá abrir el caso pero diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo. La decisión será adoptada en una resolución fundada que incluirá un análisis de las circunstancias excepcionales. Las circunstancias excepcionales que la Comisión tomará en cuenta incluirán las siguientes:

- a. cuando la consideración sobre la aplicabilidad de una posible excepción al requisito del agotamiento de recursos internos estuviera inextricablemente unida al fondo del asunto;
- b. en casos de gravedad y urgencia o cuando se considere que la vida de una persona o su integridad personal se encuentran en peligro inminente; o
- c. cuando el transcurso del tiempo pueda impedir que la decisión de la Comisión tenga efecto útil.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 1/2013, Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas*. Washington D.C., 18 de marzo de 2013. Artículo 36 del Reglamento modificado.

²² Cuando la Comisión proceda de conformidad con el artículo 30.7 del presente Reglamento, abrirá un caso e informará a las partes por escrito que ha diferido el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo. Véase:

Ídem, inciso 4.

²³ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Op. Cit.*, p. 12.

posibilidad en el artículo 42°, por lo que tal recomendación aparecía como innecesaria y podría afectar los derechos de los peticionarios²⁴.

Sobre este particular, coincidimos con quienes sostuvieron durante el debate que:

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 [...] se beneficien con plazos de caducidad cuyo vencimiento esté generado por la falta de recursos [...] 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 más expeditivo, 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 otros²⁵.

Al final, la CIDH decidió modificar el artículo 42° de su Reglamento, incorporando un nuevo supuesto para el archivamiento de la petición, cuando «la injustificada inactividad procesal del peticionario constituya indicio serio de desinterés en la tramitación de la petición», atendiendo así —parcialmente— a un planteamiento que algunos Estados formularon²⁶. Sin embargo, en forma equilibrada, la Comisión ha procedido también a incorporar en el referido artículo 42° modificado, algunos supuestos en los que el archivamiento no se considerará definitivo y, en consecuencia, se entiende que dicha petición podría ser reabierta posteriormente por la Comisión:

La decisión de archivo será definitiva, salvo en los siguientes casos:

- a. Error material;
- b. Hechos sobrevinientes;
- c. Información nueva que hubiera afectado la decisión de la Comisión; o
- d. Fraude.²⁷

De esta manera, consideramos que la CIDH ha atendido uno de los planteamientos formulados por los Estados en cuanto al archivamiento de las peticiones en los que haya prolongada e injustificada inactividad procesal, pero —a la vez— se ha preocupado por cautelar el derecho de los peticionarios de acceder al sistema interamericano, contemplando la posibilidad de reabrir un caso archivado, si su inactividad se debió a

²⁴ «[L]a recomendación del Grupo de Trabajo nos parece innecesaria. En ese sentido [...] 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». COALICIÓN INTERNACIONAL DE ORGANIZACIONES POR LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS AMERICAS. *Op. Cit.*, p. 12.

²⁵ *Ídem*, p. 13.

²⁶ La inactividad procesal del peticionario como motivo de archivamiento era uno de los puntos que habían sido solicitados por el informe final del GT, siendo el único —en materia de archivamiento de peticiones— que fue nombrado específicamente en dicho documento. Véase: GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Op. Cit.*, numeral 3 inciso b, p. 12.

²⁷ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Op. Cit.*, artículo 42, inciso 3 del Reglamento modificado.

causas ajenas a su voluntad o cuando aparecieran hechos nuevos de particular relevancia.

1.2 El acceso a la justicia de las víctimas

Otro desafío de todo el sistema interamericano es mejorar el acceso no sólo a los órganos del mismo (Comisión y Corte), sino también mejorar el acceso a la justicia en los ordenamientos nacionales. Por un lado:

Las labores de la Comisión han demostrado que las poblaciones del continente, y en particular los y las miembros de sectores históricamente sometidos a discriminación frecuentemente no obtienen un acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos al denunciar las violaciones de derechos humanos; es el caso de las mujeres, que constituyen la mitad de la población del continente. En esta situación, el Sistema Interamericano debe ser una fuente subsidiaria de reparación y de protección a las víctimas. Los casos ante el sistema regional sirven para identificar desafíos y deficiencias a nivel nacional y priorizar su solución²⁸.

Sin embargo, a la vez el documento reconoce en relación a la propia CIDH que:

Por los obstáculos existentes, el acceso de las víctimas a un recurso subsidiario efectivo y eficaz no es el ideal. Es esencial fortalecer el SIDH para lograr que todas las víctimas de violaciones a los derechos humanos que no encuentran soluciones en el ordenamiento interno puedan acudir subsidiariamente a la Comisión para lograr una adecuada reparación de sus derechos²⁹.

En este sentido, es valioso que la propia CIDH haya reconocido que aún está lejos de alcanzar el estándar ideal en cuanto a un recurso *efectivo y eficaz* y que, por ende, debe seguirse trabajando en ello para evitar excesivas dilaciones ante el sistema interamericano y otras indefensiones en perjuicio de las víctimas.

Sin embargo, desde un punto de vista opuesto, una de las críticas que algunos Estados miembros han formulado contra la Comisión y la Corte en este proceso de reforma, es que el sistema interamericano favorecería demasiado a los peticionarios en la excesiva admisibilidad de las peticiones, en el extendido otorgamiento de medidas cautelares, en el excesivo envío de casos a la Corte IDH, en las disposiciones reglamentarias o criterios jurisprudenciales a favor de los peticionarios, en la mayoría de sentencias en las que la Corte encuentra responsable a los Estados por violación de la CADH, entre otras.

La información estadística demuestra que del total de peticiones, un reducido número de las mismas es finalmente merecedor de un informe de admisibilidad por parte de la CIDH. También que un reducido número de medidas cautelares solicitadas son, finalmente, concedidas por la CIDH. Por el contrario, podría ser mayor el número de casos que la CIDH remite a la Corte y que, si bien es verdad que gran parte de las disposiciones reglamentarias y criterios jurisprudenciales son favorables a los

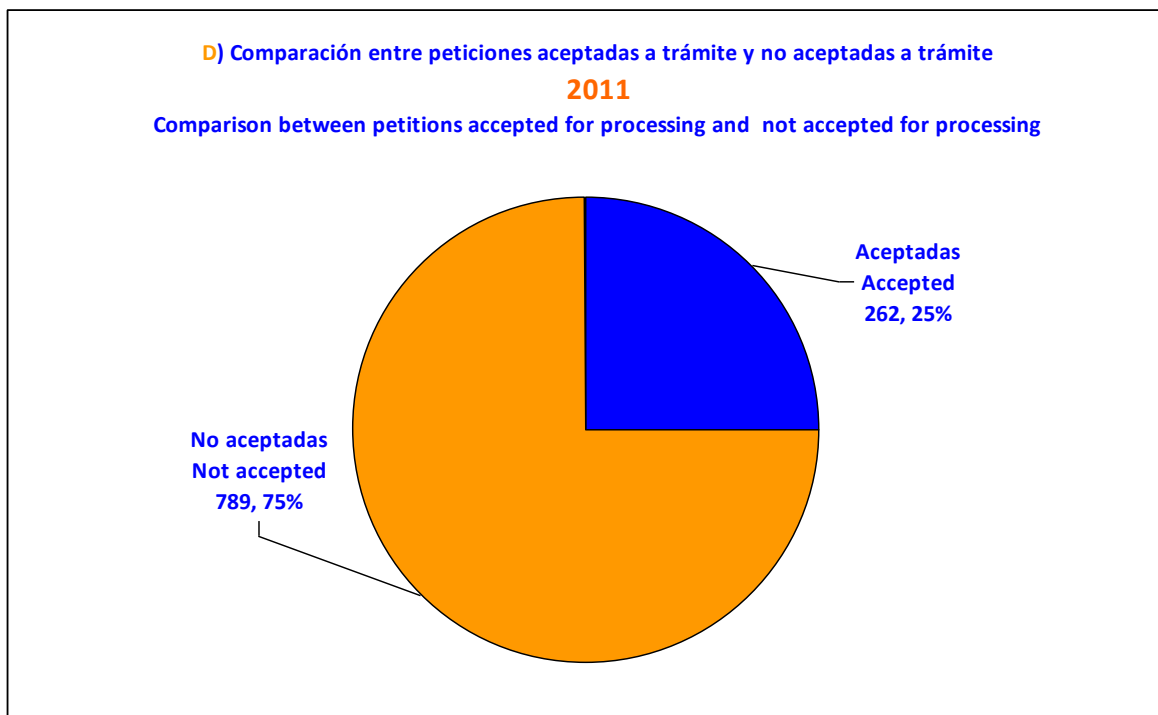
²⁸ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Documento de Posición sobre el Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 8 abril 2012. Washington D.C., 2012, párr. 26.

²⁹ *Ibidem*.

peticionarios —por ejemplo, la inversión de la carga de la prueba a favor de aquel—, no hay que olvidar que como todo sistema internacional de protección de derechos humanos, su esencia y naturaleza fueron diseñadas precisamente para proteger a las víctimas respecto a las posibles violaciones que puedan cometer los Estados y no al revés.

La propia CIDH, haciendo un balance de su trabajo, ha generado la información contenida en los gráficos 5 y 6.

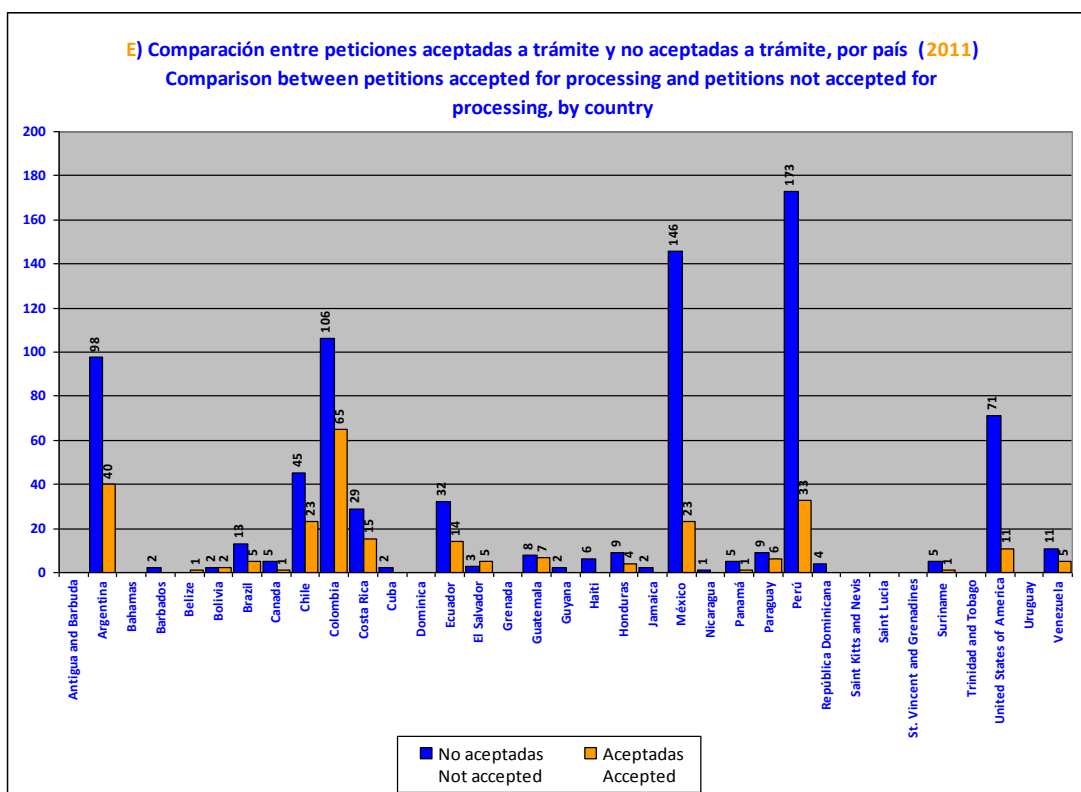
Gráfico N° 5



Fuente: Informe anual Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011, p. 57.³⁰
Elaboración: CIDH

³⁰ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69 . 30 diciembre 2011. Washington D.C., 2011, p. 57. Gráfico D.

Gráfico N° 6



Fuente: Informe anual CIDH 2011, p. 58³¹.

Elaboración: CIDH

En consecuencia, las críticas en este punto difícilmente pueden encontrar asidero; muy por el contrario, son los peticionarios los que —legítimamente— podrían reclamar al sistema interamericano mayor celeridad en la tramitación y solución de sus peticiones y a los Estados Miembros mejorar el cumplimiento de las decisiones del sistema.

En el caso del Perú, por ejemplo, tal como lo muestra el cuadro anterior, en el 2011 la CIDH aceptó a trámite sólo 33 peticiones (16%), frente a 173 peticiones (84%) que no fueron aceptadas.

En ese sentido, coincidimos con ex comisionado CIDH Víctor Abramovich cuando sostiene que:

La mayoría de los países de América Latina aprobaron tratados de derechos humanos y se incorporaron al SIDH en la etapa de las transiciones a la democracia, con finalidades diferentes, pero en muchos casos como una suerte de antídoto para aventar el riesgo de regresiones autoritarias, y ataron así sus sistemas políticos y legales al «mástil» de la protección internacional³².

³¹ *Ídem*, p. 58. Gráfico D.

³² ABRAMOVICH, Víctor. «De las violaciones masivas a los patrones estructurales: Nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos». Lima: *Derecho PUCP*, número 63, 2009, p. 116.

1.3 Informes de admisibilidad

Para la redacción del presente documento no hemos consultado bibliografía sobre los antecedentes a la reforma del Reglamento de la CIDH que comenzó a regir a partir del año 2002 y, por ende, no estamos en condiciones de tener una opinión acabada sobre el actual diseño procesal para la recepción, trámite, admisión, procesamiento y decisión sobre las peticiones que la CIDH recibe. Como se desprende del Reglamento vigente – eso no ha cambiado con la última reforma–, una petición es recibida y se le asigna un número, posteriormente entra a una larga etapa de evaluación antes de «abrirse a trámite», esto es, antes de que sea notificada al Estado denunciado. Con posterioridad, la CIDH decide sobre su admisibilidad o no y, finalmente, de ser el caso, emite un pronunciamiento de fondo y puede enviar el caso a la Corte IDH.

Si se pronuncia por su admisibilidad, el reglamento de la CIDH precisa que tal decisión no compromete su decisión de fondo; en otras palabras, admitir la petición no supone, necesariamente, que la misma va a merecer un informe de fondo favorable por parte de la Comisión. Esto ha sido reiterado en la reforma reglamentaria aprobada en marzo del 2013: «La adopción del informe de admisibilidad no prejuzga sobre el fondo del asunto»³³.

Sin embargo, en los hechos, en base a nuestra experiencia ante la Comisión y a consultas informales formuladas, creemos que la mayor parte de peticiones que son inicialmente admitidas, al final reciben un informe de fondo favorable. Por otro lado, hasta ahora sólo excepcionalmente la CIDH ha acumulado, en un solo informe, las decisiones de admisibilidad y de fondo. Esto, sin embargo, ha generado las protestas de algunos Estados Miembros y ha motivado, como ya hemos visto, que la reforma reglamentaria desarrolle en qué supuestos la Comisión podrá acumular ambas decisiones.

Al respecto, en la perspectiva de realmente fortalecer al sistema interamericano, consideramos que a futuro bien podría evaluarse la posibilidad de agilizar el procedimiento previsto para la tramitación de peticiones ante la CIDH, convirtiendo en regla general lo que por el momento sigue siendo una excepción: en una sola decisión pronunciarse sobre la admisibilidad y el fondo.

Ciertamente, ello supondría otra modificación del Reglamento, cautelar el derecho de defensa de las partes (peticionarios y Estados) y la posibilidad que, en forma mucho más sencilla,³⁴ la CIDH reciba la petición y decida abrirla a trámite, o no, luego de la respuesta del Estado. Para explorar esta y otras posibilidades, resulta fundamental que la CIDH dé a conocer la estadística de peticiones admitidas que, al final, reciben un informe de fondo favorable. Si el porcentaje es elevado —como creemos—, entonces

³³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 1/2013, Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas*. Washington D.C., 18 de marzo de 2013. Artículo 36, inciso 2 del Reglamento modificado.

³⁴ «[E]n numerosas ocasiones organizaciones de la sociedad civil y expertos/as propusimos la adopción de medidas que no requirieran recursos adicionales y que ayudarían a hacer el trámite ante la CIDH más 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». COALICIÓN INTERNACIONAL DE ORGANIZACIONES POR LOS DERECHOS HUMANOS EN LA AMÉRICAS. *Op. Cit.*, p. 13.

habría que evaluar la conveniencia —o no— de seguir manteniendo dos pronunciamientos (admisibilidad y fondo) de la CIDH.

Sobre el particular, tómesese en cuenta que la Corte IDH, en el pasado, emitía sentencias de excepciones preliminares, de fondo y de reparaciones. Pero desde hace ya algunos años emite una única sentencia en la que se pronuncia por los tres extremos (excepciones, fondo y reparaciones) y, en ocasiones, puede emitir una sentencia de interpretación si esto es solicitado.

2. Medidas cautelares

Las medidas cautelares dictadas por la CIDH ante situaciones excepcionales que requieran una urgente e inmediata protección de los derechos consagrados en los instrumentos interamericanos, ha sido uno de los temas más debatidos en este proceso de reflexión y respecto del cual varios Estados miembros formularon críticas sobre la actuación de la CIDH.

Por nuestra parte, tenemos una evaluación positiva del proceder de la Comisión en la adopción de medidas cautelares y los criterios desarrollados jurisprudencialmente para concederlas o denegarlas. Aunque reconocemos que hay aspectos procedimentales que podían ser afinados y, de hecho, lo han sido en la última reforma reglamentaria aprobada por la propia Comisión en marzo del 2013.

Si bien ahora ya no es un tema de debate, al inicio de este proceso de reforma algunos Estados y hasta el propio Secretario General de la OEA, cuestionaron el sustento convencional de las medidas cautelares dictadas por la Comisión, basándose en el hecho que el texto de la Convención Americana no contempla esta facultad de la CIDH. Sin embargo, tomando en cuenta la finalidad de la Comisión según el ordenamiento interamericano y la práctica de aquella desde el año 1980³⁵, durante el debate ganó consenso³⁶ la interpretación que confiere a la Comisión plena legitimidad para emitir medidas cautelares ante situaciones de gravedad y urgencia. Frente a esto, la discusión se decantó en la necesidad de prever algunos requisitos adicionales que algunos Estados consideraban convenientes, sobre todo en relación a las medidas cautelares de naturaleza colectiva.

De cualquier modo, la CIDH ha tomado en cuenta este debate y ha explicitado el fundamento normativo para zanjar la discusión con respecto a la validez de las medidas cautelares que viene otorgando. Con tal fin, en el reformado artículo 25, referido a las

³⁵ «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». Véase: INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL *et al.* *Aportes para una agenda integral para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. 31 de octubre de 2011, p. 14.

³⁶ Así, la postura de Estados como México es que las medidas cautelares aplicadas por la CIDH se hallan contenidas de forma implícita en las amplias facultades que el SIDH ha concedido a este órgano. Véase: GRUPO DE TRABAJO DE REFLEXIÓN SOBRE EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS *Presentación de la Delegación de México Sobre los temas «Asuntos de procedimiento en la tramitación de los casos y peticiones individuales» y «Soluciones Amistosas»*. OEA/Ser.G. GT/SIDH/INF.10/11, 7 de octubre de 2011. Washington D.C., 2011, p. 1.

medidas cautelares, la CIDH empieza por enumerar los instrumentos, entre ellos tres tratados internacionales, de los cuales emana su potestad de solicitar a los estados la adopción de medidas cautelares³⁷.

Por otro lado, uno de los puntos abordados por el Grupo de Trabajo en algunas recomendaciones a la CIDH fue la necesidad de precisar los criterios con los que se debían dictar las medidas cautelares. Así, el informe final del GT sugirió:

Definir y divulgar criterios o parámetros objetivos más precisos para el otorgamiento, revisión y, en su caso, prórroga o levantamiento de medidas cautelares [y] Definir criterios o parámetros objetivos para determinar qué situaciones reúnen la “gravedad” y “urgencia” requeridas, así como para determinar la inminencia del daño, tomando en consideración los distintos grados de riesgo³⁸.

De esta manera, ahora la reforma reglamentaria define qué entenderá la Comisión por *gravedad, urgencia o daño irreparable*:

A efectos de tomar la decisión referida en el párrafo 1, la Comisión considerará que:

- a. La “gravedad de la situación”, significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición [...]
- b. La “urgencia de la situación” se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse [...]
- c. El “daño irreparable” significa la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización³⁹.

En cuanto a las medidas cautelares colectivas —que ahora el Reglamento las denomina medidas cautelares para proteger «a personas o grupos de personas»—, la reforma reglamentaria las mantiene. No obstante, exige a los peticionarios que «los beneficiarios puedan ser determinados o determinables, a través de su ubicación geográfica o su pertenencia o vínculo a un grupo, pueblo, comunidad u organización»⁴⁰.

Asimismo, la reforma reglamentaria ha explicitado o precisado algunos criterios que la Comisión deberá tomar en cuenta al momento de evaluar el mantenimiento, modificación o levantamiento de medidas cautelares ya otorgadas⁴¹, que era otro de los reclamos formulados por los Estados durante este proceso de reforma.

³⁷ Cfr. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 1/2013, Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas*. Washington D.C., 18 de marzo de 2013. Artículo 25, inciso 1 del Reglamento modificado.

³⁸ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Informe del Grupo Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Internacional Derechos Humanos*. OEA/Ser.G. GT/SIDH-13/11 rev. 2. 13 de diciembre de 2011. Washington D.C., 2011, p. 11.

³⁹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Op. Cit.*, Artículo 25, inciso 2 del Reglamento modificado.

⁴⁰ *Ídem*, p. 3.

⁴¹ Las modificaciones al Reglamento de la CIDH han anexado criterios específicos contenidos en el inciso 7 del artículo 25 del nuevo Reglamento que señala:

7. Las decisiones de otorgamiento, aplicación, modificación y levantamiento de medidas cautelares serán emitidas mediante resoluciones fundamentadas que incluirán, entre otros, los siguientes elementos:

Por otro lado, la reforma reglamentaria también trae una novedad que había sido planteada más bien por organizaciones de sociedad civil y —en parte— por el propio informe final del GT. Ahora la Comisión, en el marco del seguimiento del cumplimiento de las medidas cautelares otorgadas, podrá «incluir, cuando resulte pertinente, cronogramas de implementación, audiencias, reuniones de trabajo y visitas de seguimiento y revisión»⁴².

Finalmente, otro de los aspectos concretos que se debatió fue el vínculo que debía haber entre las medidas cautelares dictadas por la Comisión y las medidas provisionales dictadas —o rechazadas— por la Corte interamericana, en relación a un mismo caso ante el sistema. Al respecto, el informe final del GT sugirió a la CIDH, «Abstenerse de adoptar o mantener medidas cautelares cuando la Corte IDH haya rechazado una solicitud de medidas provisionales sobre la misma situación»⁴³.

Sobre el particular, durante el debate hubo la preocupación que esta recomendación podía afectar la autonomía de la Comisión en relación a la Corte interamericana. En efecto, son dos órganos independientes entre sí, que si bien colaboran y coordinan, en ocasiones adoptan y aplican estándares o criterios jurisprudenciales distintos. Sin embargo, tal y como finalmente ha quedado redactado en el artículo 25.13° del Reglamento, ha quedado despejada toda duda sobre la posibilidad que esta vinculación pueda o no suponer una afectación a la autonomía de la Comisión. En efecto, en caso la Corte rechace una solicitud de medida provisional, deja a salvo la prerrogativa de la CIDH para disponer una nueva medida cautelar en el mismo caso si es que se presentan «nuevos hechos que así lo justifiquen» o de adoptar «otros mecanismos de monitoreo de la situación»⁴⁴.

2.1 Cuadro de los criterios para adopción de medidas cautelares

Los criterios que deberá tomar en cuenta la Comisión para emitir o no una medida cautelar, los hemos sintetizado en el cuadro N° 2.

-
- a. la descripción de la situación y de los beneficios;
 - b. la información aportada por el Estado, de contar con ella;
 - c. las consideraciones de la Comisión sobre los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad;
 - d. de ser aplicable, el plazo de vigencia de las medidas cautelares; y
 - e. los votos de los miembros de la Comisión.

Véase: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Op. Cit.*, artículo 25, inciso 7 del reglamento reformado.

⁴² *Ídem*, artículo 25, inciso 10 del reglamento reformado.

⁴³ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Op. Cit.*, p: 11.

⁴⁴ El texto completo del artículo 25, inciso 13 señala: «Ante una decisión de desestimación de una solicitud de medidas provisionales por parte de la Corte Interamericana, la Comisión no considerará una nueva solicitud de medidas cautelares, salvo que existan nuevos hechos que así lo justifiquen. En todo caso, la Comisión podrá ponderar el uso de otros mecanismos de monitoreo de la situación». Véase: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Op. Cit.* Artículo 25, inciso 13 del Reglamento modificado.

Cuadro N° 2
Criterios para la aplicación de medidas cautelares de la CIDH

| | | | | |
|-----------------------|--|--|---|---|
| Criterios principales | i) la existencia de una situación de gravedad | “(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 demuestra la necesidad de actuar en forma preventiva; | CONSIDERACIONES ADICIONALES EN RELACION A LA “GRAVEDAD” Y “URGENCIA” 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 requeridas | CONSIDERACIONES ADICIONALES EN RELACION AL ESTADO DEL QUE PROVIENE LA SOLICITUD a) la existencia de un conflicto armado, b) la vigencia de un estado de emergencia, c) los grados de eficacia e impunidad en el funcionamiento del sistema judicial, d) los indicios de discriminación contra grupos vulnerables, y e) los controles ejercidos por el Poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado, entre otros. |
| | ii) la existencia de una situación de urgencia | (e) y elementos tales como apología e incitación a la violencia contra una persona o grupo de personas “(a) la existencia de ciclos de amenazas y agresiones que demuestran 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 | | |
| | iii) la inminencia de la ocurrencia de un daño irreparable, | | | |
| Otros Criterios | iv) el contexto en el que se enmarca el hecho que da lugar a la solicitud | | | |
| | v) si la situación ha sido denunciada ante las autoridades | | | |
| | vi) los motivos por los cuales no se hubiere denunciado la situación | | | |
| | vii) la identificación de los potenciales beneficiarios individuales o del grupo al que pertenecen | | | |
| | viii) si los potenciales beneficiarios están conformes con la solicitud, cuando esta ha sido presentada por un tercero | | | |
| | ix) si la ausencia de consentimiento está justificada, cuando la solicitud ha sido presentada por un tercero | | | |

Fuente: Segundo Informe Sobre Situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos⁴⁵ y Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁴⁶

Elaboración propia.

Como puede observarse, el conjunto de criterios para la aplicación de medidas cautelares, se mueve sobre tres líneas principales así como seis criterios adicionales, con otros sub criterios que se aplican sobre los primeros.

Este entramado complejo debe ser suficientemente flexible para poder contemplar las disímiles situaciones que se presentan en el continente así como las diversas formas en que se presentan las amenazas y vulneraciones a los derechos humanos. Y aunque esa flexibilidad no puede ofrecer una previsibilidad matemática, es suficiente para proporcionar una base razonable de predictibilidad para los Estados y los peticionarios en materia de medidas cautelares dictadas por la Comisión.

⁴⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Segundo Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. 31 de diciembre de 2011. Washington D.C., 2011, pp. 196 y ss.

⁴⁶ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Aprobado en su 137° Período Ordinario de Sesiones del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009.

2.2 Aplicación de las medidas cautelares

Con respecto al modo de aplicación de las medidas cautelares, la CIDH también ha sido objeto de diversas propuestas de reforma tanto de los Estados como de las organizaciones de sociedad civil. Esto porque la aplicación de estos instrumentos se ha vuelto —en algunos casos— determinante para la protección de los derechos humanos en la región.

Con respecto a la *temporalidad*, entendida como el tiempo de vigencia de las medidas cautelares, la reforma reglamentaria aprobada por la CIDH en marzo de 2013 ha precisado los criterios que ya estaban regulados en el referido Reglamento. De esto podemos entender que si bien la inacción del beneficiario de la medida cautelar puede ser considerado como un motivo válido para el cese de la aplicación de la misma, la reforma reglamentaria no recogió la recomendación del informe final del GT de tomar en cuenta también «el mal uso que hagan de ellas»⁴⁷ los peticionarios.

La forma de aplicación de las medidas cautelares brindadas por la CIDH también se ha venido innovando con la posibilidad de implementar las denominadas medidas cautelares de naturaleza colectiva, las cuales se han vuelto una necesidad para proteger derechos de naturaleza colectiva, para los que las medidas cautelares tradicionales resultarían insuficientes.

Este tipo de medida cautelar responde a una realidad en constante cambio que requiere de los medios más adecuados para la protección de los derechos humanos. En efecto, «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»⁴⁸.

Pero a la vez que son una respuesta necesaria a los nuevos desafíos en materia de derechos humanos, constituyen indicadores de nuevas amenazas, por lo que este tipo de medida cautelar es también un indicador útil para evaluar riesgos que amenazan a un grupo determinado de personas como, por ejemplo, los pueblos indígenas.

Por otro lado, el trámite de las medidas cautelares es un punto que requiere permanente diálogo en la medida que la efectividad de la medida cautelar, como instrumento para conjurar un daño que de otro modo podría devenir en irreparable, depende de la rapidez y eficiencia con la que se aplique. Sin embargo, sobre el particular algunos Estados reclamaron en relación al plazo que se le confiere para recabar la información pertinente, el que les resultaría aparentemente insuficiente. Sin embargo, dicho plazo incluso podría ser omitido si es que la CIDH considera que hay suficientes razones para aplicar una medida cautelar de manera inmediata⁴⁹.

Finalmente, si bien algunos Estados responsabilizaron a la CIDH por un supuesto otorgamiento excesivo de medidas cautelares a favor de los peticionarios, las cifras oficiales de la propia Comisión muestran, muy por el contrario, la proporción

⁴⁷ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Op. Cit.*, p. 11.

⁴⁸ INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL *et al.*, *Op. Cit.*, p. 9.

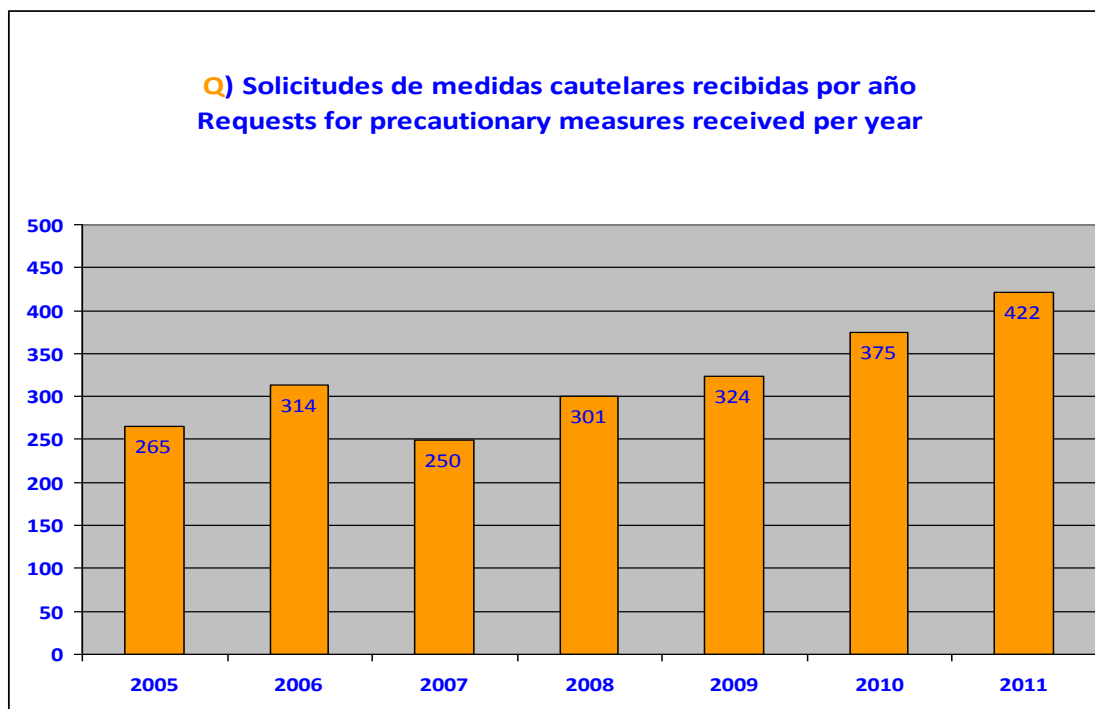
⁴⁹ *Ídem*, p. 10.

ÚLTIMO PROCESO DE REFORMA DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2011-2013): REFLEXIONES Y PERSPECTIVAS

claramente minoritaria de las medidas cautelares otorgadas en comparación con las medidas solicitadas, lo que revela con claridad que la CIDH ha hecho un uso más que razonablemente moderado de las mismas.

Así es, la CIDH da cuenta en su Informe 2011 que de un total de 422 solicitudes de medidas cautelares recibidas, sólo otorgó las mismas en 57 casos. Es decir, no sólo es una cantidad numéricamente baja sino lo es también comparado con el universo total de las medidas cautelares solicitadas, pues constituye sólo el 13.5% del total de aquellas.

Gráfico N° 7

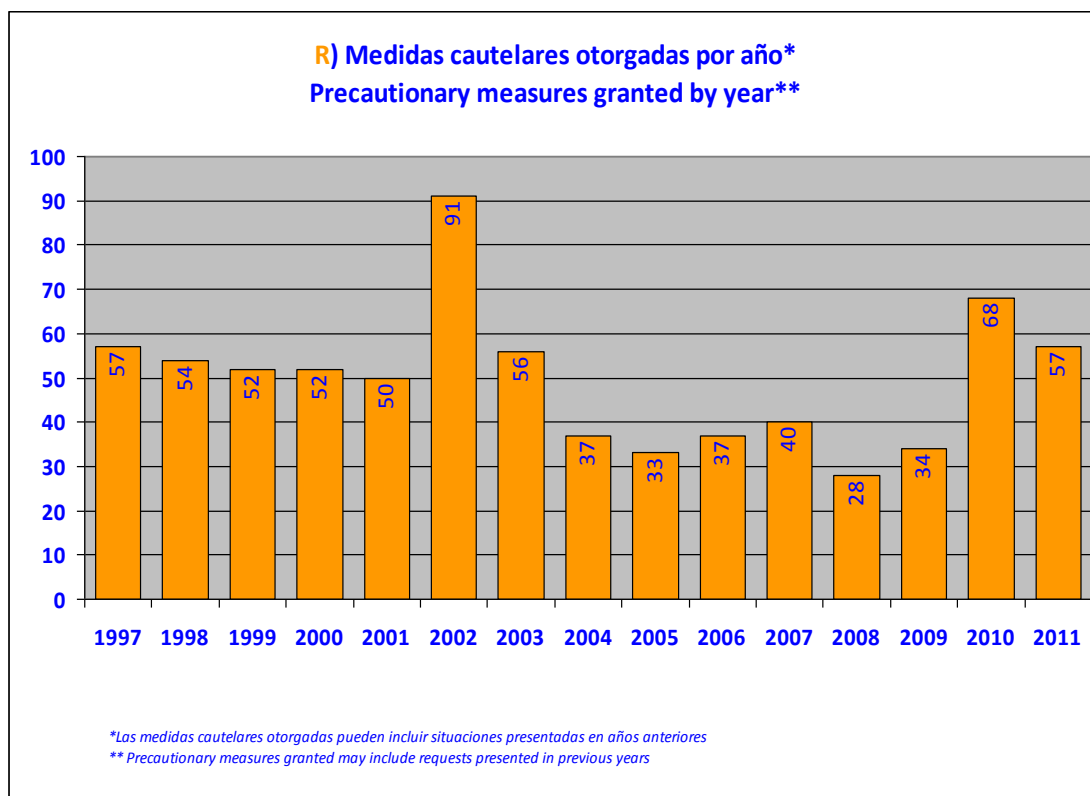


Fuente: Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011.⁵⁰

Elaboración: CIDH

⁵⁰ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5 corr. 1. 7 marzo 2011. Washington D.C., 2011, p. 70 (Gráfico Q).

Gráfico N° 8



Fuente: Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011.⁵¹
Elaboración: CIDH

Tal como se desprende de los cuadros 7 y 8, a pesar que el número de solicitudes de medidas cautelares se ha ido incrementando sostenidamente desde el año 2007, la CIDH no ha incrementado en igual proporción el otorgamiento de medidas cautelares. Incluso, del 2010 al 2011 se ha producido una ligera reducción en su otorgamiento.

Asimismo, el comisionado CIDH Felipe Gonzáles elaboró un cuadro que muestra claramente que, en el periodo 2005 al 2009, la Comisión otorgó un poco más del 10% de las medidas cautelares solicitadas durante dicho periodo (Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3

| Año | Cautelares solicitadas | Cautelares otorgadas |
|------|------------------------|----------------------|
| 2005 | 265 | 33 |
| 2006 | 314 | 37 |
| 2007 | 250 | 40 |
| 2008 | 301 | 28 |
| 2009 | 324 | 34 |

Fuente: GONZALES, Felipe. *Las Medidas Urgentes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*.⁵²

⁵¹ Ídem, p. 71 (Gráfico R).

3. Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH

Éste era uno de los aspectos más preocupantes del Informe final del GT, pues contenía recomendaciones que parecían ir dirigidas a desaparecer el Capítulo IV del Informe anual de la CIDH, a pesar —o tal vez por ello— que constituye una herramienta muy útil para visibilizar —en el ámbito internacional— a los Estados miembros que más problemas muestran en la vigencia y protección de los derechos humanos y la democracia en el continente americano. El capítulo IV hace parte de la condena que la comunidad democrática internacional hace contra ciertos Estados en un momento determinado y sirve de herramienta de protección de muchos ciudadanos y ciudadanas de dichos países.

El informe final del GT consideraba «la posibilidad de explorar mecanismos para que en el Capítulo IV se lleve a cabo *una evaluación objetiva e integral de la situación de derechos humanos en el hemisferio*, en congruencia con la facultad de la CIDH de promover la observancia de los derechos humanos»⁵³. Esto constituía un intento por vaciar de contenido al Capítulo IV, cuya esencia es, como ya dijimos, evidenciar la situación sólo de determinados Estados miembros. Proponer «una evaluación [...] integral de la situación de los derechos humanos en el hemisferio»,⁵⁴ abandonando la práctica hasta ahora establecida en el Capítulo IV, podría haber conllevado a desdibujar las observaciones de la CIDH sobre los casos nacionales particularmente preocupantes en materia de DDHH en el continente.

En esa misma línea, el Informe Final del GT también propuso: «Ampliar el espectro del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH para que se analice de manera objetiva e integral la situación de los derechos humanos en todos los Estados de la región, independientemente de que sean estados parte o no de los instrumentos interamericanos de derechos humanos»⁵⁵. Con esto se intentó también, en la práctica, desdibujar la finalidad del Capítulo IV e identificarlo más bien con el propósito general del Informe anual de la CIDH.

Al respecto, tómesese muy en cuenta que:

[L]a 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 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»)⁵⁶.

⁵² GONZALES, Felipe. «Las Medidas Urgentes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos». *Sur, Revista internacional de derechos humanos* (Edición en español). Sao Paulo: Rede Universitaria de Direitos Humanos, v.1, número 1, enero 2004, p. 67.

⁵³ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Op. Cit.*, p. 14 (énfasis añadido).

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ídem*, p. 15.

⁵⁶ INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL *et al.*, *Op. Cit.* pp. 12-13.

La relevancia del capítulo IV del Informe Anual de la CIDH ante la Asamblea General de la OEA, ha sido muy bien sustentada por parte de diversas organizaciones de sociedad civil de Estados Unidos, Colombia, Perú, Bolivia, Argentina y Brasil, que difundieron el documento *Aportes para una agenda integral para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* en Octubre del 2011.

Según el profesor Diego Rodríguez-Pinzón⁵⁷, es en 1975 cuando la CIDH introduce explícitamente en su Informe Anual un capítulo específico sobre situaciones de país⁵⁸. A partir de esa fecha la emisión de este acápite se hizo constante y varios países se convirtieron en prioridad para la Comisión por lo especial de su situación. En los informes de la década del setenta empezó a ser una constante el seguimiento a varios países, principalmente Paraguay, Uruguay, Cuba y Chile. Es recién en el Reglamento de 1980 que la CIDH estableció el contenido de los informes anuales en su artículo 59⁵⁹.

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 merecían especial atención. A tal efecto, en 1996 decidió sintetizar su práctica y desarrolló cuatro criterios para determinar la inclusión de la situación de un Estado en este capítulo IV⁶⁰. Luego, en el

⁵⁷ RODRIGUEZ-PINZON, Diego. «La Comisión Interamericana de Derechos Humanos». En: MARTÍN, Claudia, Diego Rodríguez-Pinzón y José A. Guevara B. (Comps.). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Universidad Iberoamericana, Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Washington College of Law, American University y Distribuciones Fontamara S.A., 2006 [2004], p. 177.

⁵⁸ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. «Informe sobre la situación de los derechos humanos en Cuba». En: *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1975*. OEA/Ser.L/V/II.37. Doc. 20 corr. 1. 28 junio 1976. Washington DC, 1976.

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». Véase: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Reglamento de la COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/v/II.49. doc.6 rev. 4. 8 abril 1980. Artículo 59, inciso “h”. Washington D.C., 1980.

⁶⁰ 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

año de 1997 se introduce el último y quinto criterio⁶¹. Estos cinco criterios se mantuvieron hasta la última reforma reglamentaria aprobada en marzo del 2013.

De esta manera, en esta reforma reglamentaria la Comisión, ante la insistencia de algunos Estados para modificar o eliminar este capítulo y, a la vez, ante la necesidad de conservarlo dada su utilidad, ha optado por una solución de consenso intentando conciliar posturas. Si bien el Capítulo IV no ha sido desdibujado en una visión general de los DDHH en la región, dicha visión general ha sido introducida en el Capítulo IV para que comparta dicho acápite en la sección A del mismo, mientras que en la sección B se conservará el monitoreo de los derechos humanos sobre algunos Estados de especial preocupación en un periodo anual determinado⁶².

Aunque es un cambio importante, la CIDH ha logrado conservar el sistema de monitoreo de Estados que hizo tan importante al Capítulo IV —y que hará ahora al Capítulo IV, “sección B”— como parte del Informe Anual. Para ello, ha condensado los cinco criterios arriba nombrados, en cuatro nuevos criterios que precisan los diversos supuestos de hecho que ameritarían la inclusión de un Estado en el —ahora— Capítulo IV.B⁶³.

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.

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

⁶¹ 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 fundamentales.

⁶² Cfr. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 1/2013, Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas*. Washington D.C., 18 de marzo de 2013. Artículo 59, inciso 2, literal e del Reglamento modificado.

⁶³ Al respecto el artículo 59 inciso 6 señala:

6. Los criterios para la inclusión de un Estado Miembro en el Capítulo IV.B del Informe Anual son los siguientes:

a. Una violación grave de los elementos fundamentales y las instituciones de la democracia representativa previstos en la Carta Democrática Interamericana, que son medios esenciales para la realización de los derechos humanos, entre ellos:

i. si hubiera acceso discriminatorio o un ejercicio abusivo del poder que socave o contraríe el Estado de Derecho, tales como la infracción sistemática de la independencia del Poder Judicial o la falta de subordinación de las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida;

ii. si se hubiera producido una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático; o

iii. cuando un gobierno democráticamente constituido fuera derrocado por la fuerza o el gobierno actual haya llegado al poder por otros medios distintos a las elecciones libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, de conformidad con las normas internacionalmente aceptadas y los principios recogidos en la Carta Democrática Interamericana.

b. La suspensión ilegítima, total o parcial, del libre ejercicio de los derechos garantizados en la Declaración Americana o la Convención Americana, en razón de la imposición de medidas excepcionales tales como la declaratoria de un estado de emergencia, de un estado de sitio, la suspensión de garantías constitucionales, o medidas excepcionales de seguridad.

- Violación grave de los elementos o instituciones fundamentales de la democracia representativa previstos en la Carta Democrática Interamericana, como: i) la infracción sistemática de la independencia judicial, ii) la falta de subordinación de las instituciones estatales a la autoridad civil legalmente constituida, iii) una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático y iv) cuando un gobierno democráticamente constituido fuera derrocado por la fuerza.
- Suspensión ilegítima de derechos garantizados en la Declaración Americana o en la Convención Americana, en razón de la declaratoria de estados de excepción.
- La comisión de violaciones masivas, graves y sistemáticas de derechos humanos.
- *Situaciones estructurales* que afecten seria y gravemente los derechos consagrados en la Declaración Americana y en la Convención Americana, como: i) graves crisis institucionales que infrinjan derechos humanos, ii) incumplimiento sistemático del Estado de obligación de combatir la impunidad, iii) omisiones graves en adopción de disposiciones necesarias para cumplir derechos humanos o cumplir decisiones del sistema interamericano y iv) violaciones sistemáticas de derechos humanos en el marco de conflicto armado interno.

Por otro lado, otro de los planteamientos que en su momento formuló el Informe final del GT y que generó preocupación, fue «Incorporar todos los informes de las relatorías en un capítulo único de su informe anual»⁶⁴. En nuestra opinión, este planteamiento encubría la intención de algunos Estados de neutralizar o debilitar la labor que despliega la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE). Como se sabe, dicha relatoría, desde hace muchos años, emite un Informe Anual específico que forma parte del Informe Anual de la CIDH ante la OEA. En consecuencia, consideramos que habría resultado un retroceso fusionar los informes de todas las relatorías en un capítulo único, tal y como propuso el Informe Final del GT.

Finalmente, la reforma reglamentaria aprobada en marzo del 2013 también optó por una fórmula de conciliación y ha previsto un *segundo volumen* de su Informe Anual ante la OEA. Este contendrá todos los «informes de país, temáticos o regionales producidos o publicados durante el año, incluyendo los de Relatorías, Relatorías Especiales y Unidades Temáticas»⁶⁵, comprendiendo así al informe anual de la Relatoría especial para la libertad de expresión.

c. La comisión, por parte de un Estado, de violaciones masivas, graves y sistemáticas de los derechos humanos garantizados en la Declaración Americana, la Convención Americana, o los demás instrumentos de derechos humanos aplicables.

d. La presencia de otras situaciones estructurales que afecten seria y gravemente el goce y disfrute de los derechos fundamentales consagrados en la Declaración Americana, la Convención Americana o los demás instrumentos de derechos humanos aplicables. Entre

otros factores a ponderar, estarán los siguientes:

- i. graves crisis institucionales que infrinjan el disfrute de derechos humanos;
- ii. incumplimiento sistemático del Estado con su obligación de combatir la impunidad, atribuible a una falta de voluntad manifiesta;
- iii. omisiones graves en la adopción de disposiciones necesarias para hacer efectivos los derechos fundamentales o para cumplir las decisiones de la Comisión y la Corte Interamericana; y
- iv. violaciones sistemáticas de derechos humanos atribuibles al Estado en el marco de un conflicto armado interno.

En: *Op. Cit.* Artículo 59, inciso 6 del Reglamento modificado.

⁶⁴ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Op. Cit.*, p. 10.

⁶⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Op. Cit.* Artículo 59, inciso 3 del Reglamento modificado.

4. Promoción y defensa de DDHH

4.1 Propuestas sobre los roles de promoción y defensa de DDHH

Del primer tramo del debate que culminó con la aprobación del Informe Final del GT, se desprende con meridiana claridad que uno de los planteamientos más insistentes de algunos Estados miembros fue reforzar o incrementar la función de promoción de la CIDH⁶⁶. Como se sabe, según la CADH, la CIDH tiene el doble papel de promover y defender los derechos humanos en el continente americano: «La Comisión tiene la función principal de *promover* la observancia y la *defensa* de los derechos humanos»⁶⁷.

Volveremos, al final del presente documento, sobre las tensiones que este doble papel promotor y, a la vez, protector (que es el sistema de peticiones) puede generar al interior de la CIDH y de ésta con los Estados miembros. Lo que ahora nos interesa resaltar es que varias propuestas a lo largo de este proceso de reflexión sobre el SIDH, apuntaron a fortalecer el rol de promoción de los derechos humanos de la CIDH. Esto a partir del diagnóstico que en la actualidad no se desarrolla dicha función en toda su dimensión, entre otras supuestas razones, porque el rol de protección (peticiones) ocuparía la mayor parte de los esfuerzos y recursos de la CIDH, *en detrimento* de su rol promotor.

Tal fue el caso del Estado brasileño, que sostuvo que:

*El primer desafío consiste en encontrar el equilibrio entre las actividades de la Comisión de análisis de las peticiones individuales y aquellas actividades de promoción de los derechos humanos, entendidas éstas como actividades relacionadas con la cooperación técnica, la difusión de buenas prácticas y la colaboración con los Estados para la identificación de las áreas prioritarias de actuación [...] Concretamente, es importante debatir sobre los medios para garantizar que el análisis de los casos individuales por parte de la CIDH no perjudique sus actividades en la esfera de asistencia técnica y de la creación de capacidades. Las soluciones podrían consistir en aportes con fines específicos para la promoción de los derechos humanos y el aumento de la estructura jurídico-administrativa de la Comisión*⁶⁸.

Más adelante, Brasil reiteró que:

[E]l énfasis que se asigna al análisis de las peticiones individuales en detrimento de las actividades de promoción constituye el desafío actual para que la CIDH actúe con eficacia [...] La promoción de los derechos humanos [...] es el objetivo principal de la CIDH [...] y no debe ser dejado de lado. La delegación de Brasil considera necesario incrementar las actividades de promoción de los derechos humanos, a fin de maximizar

⁶⁶ Cfr. GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. «Compilación de las presentaciones de los estados miembros sobre los temas del grupo de trabajo: Textos remitidos a la Secretaría del Grupo de Trabajo por Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay al 4 de noviembre de 2011». OEA/Ser. G. GT/SIDH/Inf. 17/11 rev. 1. 7 noviembre 2011. Washington D.C., 2011.

⁶⁷ CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Artículo 41 (énfasis añadido).

⁶⁸ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Op. Cit.* pp. 1-2 (énfasis añadido).

los efectos de la CIDH como un todo, que no comprende solo la defensa de los derechos humanos, sino que también el desarrollo y la estabilidad de la región⁶⁹.

Al respecto, nadie puede oponerse a que la CIDH juegue un papel más proactivo en la promoción de los derechos humanos. Por ejemplo, asesorando a los Estados Miembros en la implementación de los instrumentos interamericanos, capacitando a operadores de los sistemas nacionales de justicia, emitiendo informes temáticos en nuevos ámbitos de los derechos humanos, entre otras actividades. Sin duda la CIDH ya lo hace pero podría hacerlo más y mejor. Pero todo pasa, nuevamente, porque disponga de más y mejores recursos financieros y humanos.

El problema está, sin embargo, en que algunas posiciones que pugnaban por un mayor protagonismo del rol promotor de la CIDH, parten de la premisa —equivocada, en nuestra opinión— de que, en la actualidad, no hay un debido equilibrio entre las funciones de promoción y de protección que realiza. Por ello consideran que lo que debería hacer la CIDH es establecer o restablecer dicho equilibrio reduciendo la función de protección que cumple a través del sistema de peticiones. Consideramos que lo que se produciría con este tipo de interpretaciones es, finalmente, debilitar el rol de protección de este organismo internacional.

Otra dificultad en este tipo de interpretaciones, en las que se pretende oponer la función de protección a la función de promoción de la CIDH, es lo que algunos Estados miembros entienden por labores o actividades de promoción. Nuevamente, en el caso del Estado de Brasil, durante el proceso de reforma expresó que entendía por *promoción* sólo las actividades de asesoría o capacitación a los Estados miembros («entendidas éstas como actividades relacionadas con la cooperación técnica, la difusión de buenas prácticas y la colaboración con los Estados»)⁷⁰.

Sin embargo, promoción también es la elaboración y difusión de informes temáticos o por país, visitas *in loco*, comunicados de prensa, entre otras actividades⁷¹. Por ello, es fundamental reiterar el carácter complementario y no contradictorio de los roles de promoción y de protección de la CIDH, aunque sin negar que en ocasiones surjan tensiones entre ambos papeles.

Respaldan esta interpretación más amplia del rol promotor de la CIDH, posiciones como las expresadas durante el debate por otros Estados Miembros como Argentina: «[r]esulta fundamental tener en cuenta la importancia tanto de las funciones de promoción como las de protección de los derechos humanos en la región, a las que debe abocarse la Comisión. Estas tareas deben articularse de manera complementaria y armónica»⁷².

En esta misma línea, el Estado de Uruguay señaló durante el debate que:

⁶⁹ *Ídem*, p. 40. (subrayado nuestro).

⁷⁰ *Ídem*, 1.

⁷¹ «[E]l 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». En: INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL *et al.*, *Op. Cit.* p. 12.

⁷² GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Op. Cit.* p. 39.

[E]l reforzamiento de las labores de promoción de los derechos humanos no pueden ir en menoscabo de sus funciones derivadas del mandato asignado convencionalmente en la defensa, protección y tutela de los derechos humanos, ejercidas esencialmente a través del Sistema de Casos y Peticiones Individuales [...] el fortalecimiento de las labores de promoción de los derechos humanos para ser desarrolladas adecuadamente y lograr ser articuladas con las funciones de defensa y protección [...] requiere necesariamente de un mayor compromiso con el fortalecimiento financiero de la CIDH de tal manera que este último logre traducirse en un interés por fortalecer la promoción *sin detrimento de una labor consustancial a la CIDH como lo es la defensa y protección de los derechos humanos* de los habitantes de las Américas⁷³.

Desde esta perspectiva, en su momento preocupó la recomendación dirigida a la CIDH y contenida en el Informe Final del GT, en el sentido de «lograr mayor equilibrio entre las funciones de promoción y protección de todos los derechos humanos»⁷⁴. Si tal recomendación era interpretada en el sentido que la CIDH destine parte de los nuevos recursos, que debería recibir en el corto y mediano plazo, a ampliar y fortalecer sus labores de promoción de derechos humanos, bienvenida. Pero lo que habría resultado lamentable interpretarla en desmedro de su rol de protección, esto es, pretendiendo sustraer recursos al sistema de peticiones, que ya de por sí son escasos.

Al respecto, hay que tomar en cuenta que:

[E]s 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 [...] 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 [...] 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 resolver⁷⁵.

Por ello, coincidimos con quienes sostienen que:

Lejos de obstaculizar su función de promoción, el trabajo de la CIDH en la protección de los derechos humanos la complementa y la informa [...] la sinergia [...] 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 humanos⁷⁶.

Finalmente, la Resolución AG/RES. 1 (XLIV-E/13) aprobada por la Asamblea general extraordinaria de la OEA el 22 de marzo del 2013, en su punto cuarto resolvió «[a]lentar a la CIDH a fortalecer sus esfuerzos de promoción de los derechos humanos, inclusive mediante el apoyo a los sistemas nacionales». De esta manera, los Estados han

⁷³ Ídem, p. 42 (énfasis añadido).

⁷⁴ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *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*. OEA/Ser.G. GT/SIDH-13/11 rev. 2. 13 diciembre 2011. Washington D.C., 2011, p. 9.

⁷⁵ COALICIÓN INTERNACIONAL DE ORGANIZACIONES POR LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS AMERICAS. *Op. Cit.*, p. 9.

⁷⁶ INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL *et al.* *Op. Cit.*, p. 14.

dejado de lado la posición que postulaba una supuesta excesiva concentración de la CIDH en su función de protección en desmedro de su otra función de promoción.

Por otro lado, consideramos que este «apoyo a los sistemas nacionales» no debería limitarse a labores de información o asesoría de funcionarios gubernamentales, sino que también debería comprender —como ya hemos señalado— todo el abanico de acciones de promoción del que dispone la CIDH: informes país, informes temáticos, visitas *in loco*, entre otros.

4.2 Equilibrio entre los roles de promoción y defensa de DDHH

Reflexionando sobre el futuro de la CIDH, cabe reflexionar sobre el equilibrio entre los dos roles asignados por la Convención Americana a la Comisión: el de promoción y el de protección. Tal como hemos visto a lo largo del presente documento, si bien aún hay algunos Estados que instrumentalizan este equilibrio para proponer una igualación hacia abajo y, por ende, intentar un debilitamiento del sistema de peticiones de la CIDH.

Más allá de lo anterior, lo cierto es que son roles distintos —aunque complementarios— que le han sido conferidos a la CIDH y cuya articulación bien podría ser mejorada. Por ejemplo, ensamblar mejor el cumplimiento e implementación de los pronunciamientos del SIDH por parte de un Estado miembro, con la asesoría o absolucón de consultas que la Comisión podría brindar a los funcionarios públicos encargados de tal implementación.

Al respecto, el ex comisionado CIDH Víctor Abramovich sostiene que en los tiempos actuales la Comisión, con sus pronunciamientos sobre casos no sólo apunta a resolver una petición individual sino que busca incidir en las políticas públicas de un país en un tema determinado. Esto exige, precisamente, una mejor articulación entre los roles de promoción y protección: «es común observar que las decisiones individuales adoptadas en un caso suelen imponer a los Estados obligaciones de formular políticas para reparar la situación que da origen a la petición e incluso establezcan el deber de abordar los problemas estructurales. Que están a la raíz del conflicto analizado»⁷⁷.

Sin embargo, para este mejoramiento del equilibrio entre ambos roles, se requieren dos condiciones: mayores recursos y la voluntad política de los Estados Miembros de querer complementar ambos roles de promoción y protección. Sobre esto último, cabe señalar que sería lamentable que algunos Estados Miembros pretendan entender que la posible asesoría o absolucón de consultas por parte de la CIDH a sus funcionarios, supondría una suerte de *vacuna* contra nuevos pronunciamientos de la CIDH o de la Corte IDH. Por ello, los equipos de trabajo que cumplan esa función promotora al interior de la Comisión, necesariamente deberán ser distintos a los equipos de trabajo que se encargan de tramitar las peticiones.

Finalmente, hay que insistir que entre ambos roles hay sinergia y complementariedad, aunque, por otro lado, no exenta —en ocasiones— de algunas tensiones que hay que ir resolviendo en el camino:

⁷⁷ ABRAMOVICH, Víctor. *Op. Cit.*, p. 100.

Es verdad que existen algunas sinergias entre el rol judicial y el rol político que deben incorporarse al análisis de situación. Los casos que llegan al sistema ayudan al diagnóstico de situación en los países. Las peticiones reiteradas sobre ciertos asuntos son una «señal de alerta» y el registro de casos funciona de alguna manera como una «caja de resonancia» de ciertos conflictos extendidos y a veces de problemas estructurales, así como de las deficiencias o debilidades de las respuestas institucionales [...] *gran parte del valor estratégico de la CIDH reside precisamente en la capacidad de articular esas funciones disímiles y de gestionar adecuadamente dicha tensión*⁷⁸.

Al respecto, la última reforma reglamentaria aprobada en marzo del 2013 también ha contemplado la implementación de un conjunto de medidas. Entre otras, «programar un plan de reuniones con los Estados Miembros (al menos una por año, por Estado Miembro), con los siguientes propósitos mínimos: [...] A. Brindar información a todos los funcionarios y funcionarias que el Estado designe sobre el procedimiento y los mecanismos de acción de la Comisión. B. Revisar el portafolio de peticiones y casos»⁷⁹. De esta manera, el plan de trabajo de la Comisión también ha tratado de recoger este reclamo de los Estados de fortalecer las labores de promoción de la CIDH, en este caso, en clave de brindar información y asesoría.

Por su parte, la Asamblea General extraordinaria de la OEA en la resolución titulada *Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* aprobada el 22 de marzo del 2013, volvió a «Alentar a la CIDH a fortalecer sus esfuerzos de promoción de los derechos humanos, inclusive mediante el apoyo a los sistemas nacionales»⁸⁰. De este modo, hizo eco a una demanda de los Estados que fue muy recurrente durante todo este proceso de reforma de la CIDH.

5. Financiamiento del sistema interamericano

El SIDH padece —desde hace muchos años— de una endémica escasez de recursos financieros⁸¹. Por un lado, se ha convertido en víctima de su propio éxito. Es decir, ha ido creciendo su relevancia en la promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia en el continente americano. Como consecuencia, es crecientemente requerido y exigido por un mayor número de peticionarios con nuevo perfil (e.g. pueblos indígenas, movimientos LGTB⁸², personas con discapacidad, entre otros) e interpelado por nuevas violaciones de derechos humanos (p.e. temas ambientales, seguridad ciudadana, problemas penitenciarios, derechos económicos, sociales y culturales, entre otros).

Como señala el ex comisionado de la CIDH, Víctor Abramovich:

⁷⁸ ABRAMOVICH, Víctor. *Op. Cit.*, pp. 128 y 132. (énfasis añadido)

⁷⁹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Op. Cit.*, p. 19, parte V.

⁸⁰ ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA. *Op. Cit.*, párr. 4.

⁸¹ Al respecto durante fines de la década de los noventa, el problema fue abordado llegándose a la conclusión que si la OEA no puede financiar íntegramente el SIDH, los órganos de dicho sistema deben intentar procurarse fondos adicionales. Véase: CANÇADO TRINDADE, Antonio. *Op. Cit.*, p. 22.

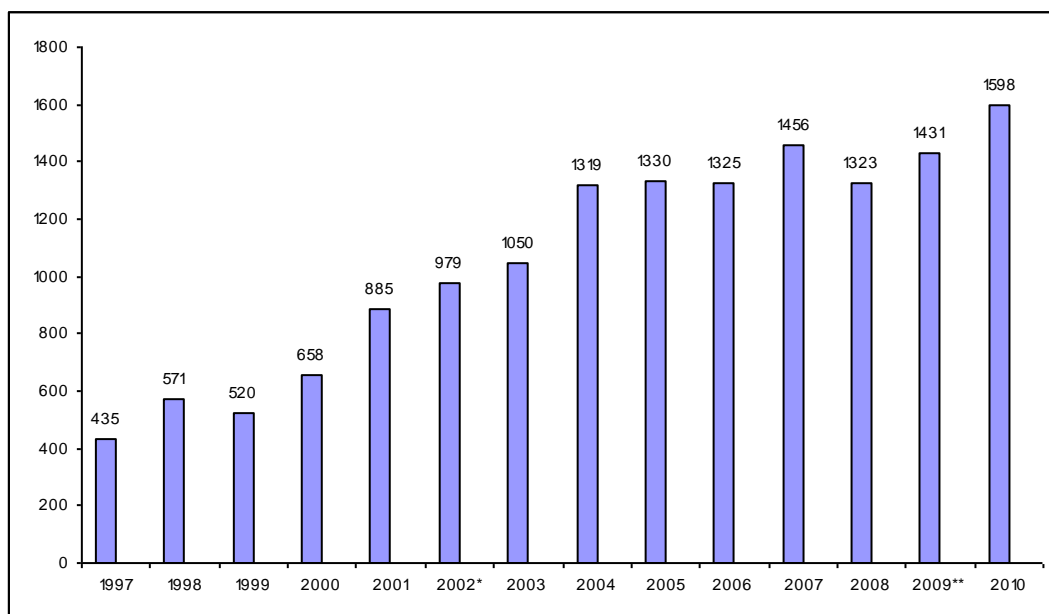
⁸² Abreviatura de «Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales».

ÚLTIMO PROCESO DE REFORMA DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2011-2013): REFLEXIONES Y PERSPECTIVAS

En los últimos años, se ha ido consolidando en el SIDH una agenda vinculada a los problemas derivados de la desigualdad y la exclusión social. Ello a partir de la constatación de que, luego de procesos complicados de transición, las democracias latinoamericanas se encuentran seriamente amenazadas por el aumento sostenido de las brechas sociales, y la exclusión de vastos sectores de la población de sus sistemas políticos y de los beneficios del desarrollo, lo que impone límites estructurales al ejercicio de derechos sociales, políticos, culturales y civiles [...] Los problemas de desigualdad y exclusión se reflejan en la degradación de algunas prácticas institucionales y en el deficiente funcionamiento de los Estados democráticos, lo que produce nuevas formas de vulneración de los derechos humanos, muchas veces emparentadas con las prácticas de los Estados autoritarios de décadas pasadas. No se trata de Estados que se organizan para violar sistemáticamente derechos, ni que planifican en sus esferas superiores acciones deliberadas para vulnerarlos masivamente, sino de Estados con autoridades electas legítimamente, que no son capaces de revertir e impedir prácticas arbitrarias de sus propios agentes ni se aseguran mecanismos efectivos de responsabilidad por sus actos, como consecuencia del precario funcionamiento de sus sistemas judiciales. Los sectores sociales bajo condiciones estructurales de desigualdad y exclusión son las víctimas principales de este déficit institucional⁸³.

9. Este incremento sostenido en el número de peticiones puede notarse en el gráfico

Gráfico N°9



Fuente: Informe Anual de la CIDH 2010.⁸⁴

Elaboración: CIDH

Así, en el año 2010 ingresaron a la CIDH 1,598 nuevas peticiones provenientes de todo el continente, las que se suman a las peticiones que ingresaron en años anteriores y que aún no han sido admitidas o que aún vienen siendo tramitadas.

⁸³ ABRAMOVICH, Víctor. *Op. Cit.*, p. 106.

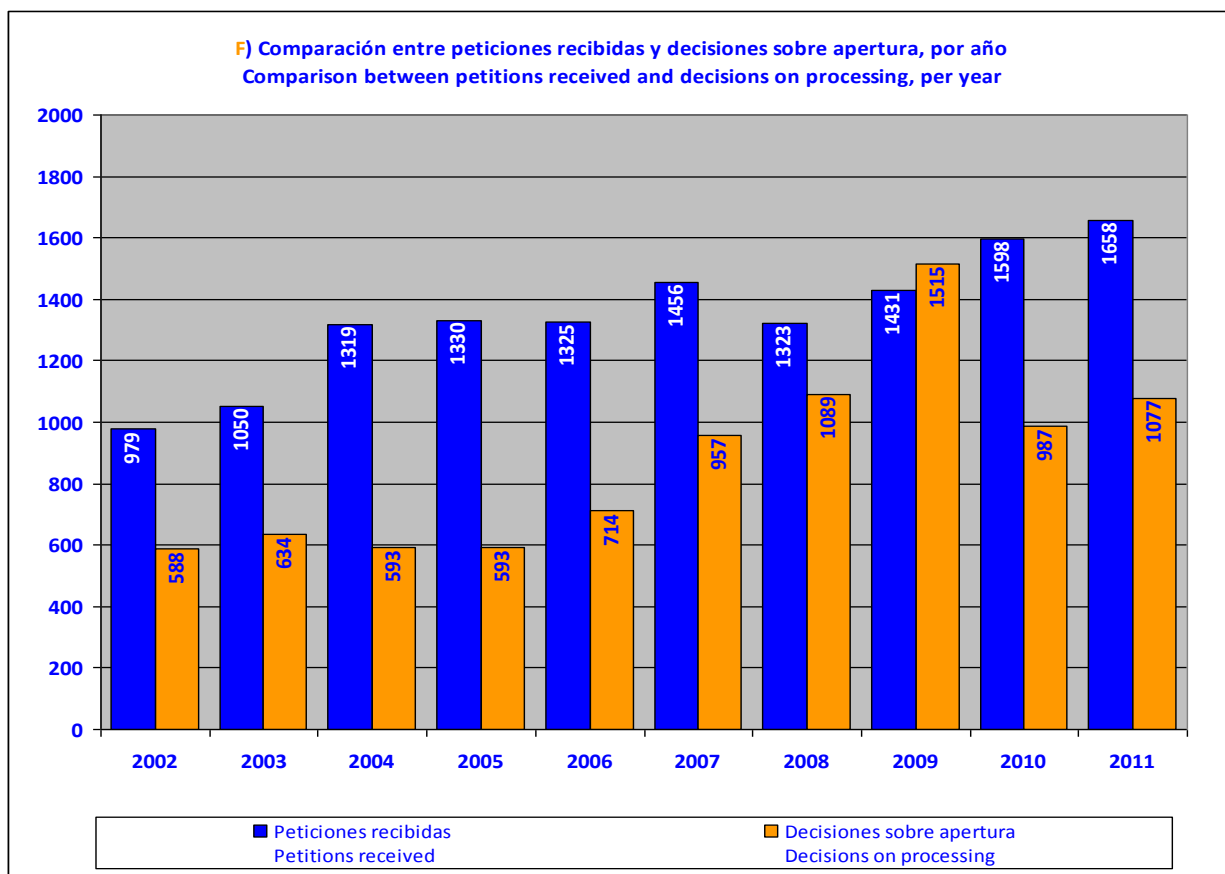
⁸⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5 corr. 1. 7 marzo 2011. Washington D.C, 2011, p. 35.

ÚLTIMO PROCESO DE REFORMA DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2011-2013): REFLEXIONES Y PERSPECTIVAS

Esta tendencia sostenida de incremento del número de peticiones que recibe la CIDH, también puede verse en el gráfico 10, que compara las peticiones recibidas y decisiones sobre apertura por año.

Así, en el año 2011 ingresaron a la CIDH 1,658 nuevas peticiones provenientes de todo el continente, las que también se suman a las peticiones que ingresaron en años anteriores y que aún no han sido admitidas o que aún vienen siendo tramitadas. Como también se desprende del cuadro anterior, a pesar que la CIDH ha ampliado su capacidad de tramitación de las peticiones, aún mantiene una carga procesal acumulada considerable –y que sigue acumulándose e incrementándose año a año–, pues mientras el año 2011 ingresaron 1,658 nuevas peticiones, sólo pudo abrir o no a trámite un total de 1,077 peticiones. Por ende aún hay una brecha que cerrar entre la demanda que recibe la CIDH y su capacidad para procesarla.

Gráfico N° 10



Fuente: Informe Anual de la CIDH 2011⁸⁵.
Elaboración: CIDH

Por otro lado, la OEA y los Estados miembros no le destinan los recursos financieros que requieren la CIDH y la Corte IDH. Hasta ahora, no ha existido voluntad política en partidas presupuestales la intención de apoyo expresada oficialmente por los Estados Miembros. Así por ejemplo, en el Informe Final del GT se sostiene que:

⁸⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69 . 30 diciembre 2011. Washington D.C., 2011, p 59.

El diálogo emprendido [...] puso de manifiesto la importancia que los Estados Miembros atribuyen al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) en su función de promoción y protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, como elemento fundamental en la consolidación y el fortalecimiento de la democracia en el hemisferio⁸⁶.

Sin embargo, las cifras de los presupuestos 2010 y 2011 de la OEA, de la CIDH y de la Corte IDH, revelan, por el contrario, que hasta ahora no se contado con voluntad política para traducir ese respaldo oficial en mayor soporte financiero. En el caso de la CIDH, en el año 2010 su presupuesto total fue de US\$ 7'412,200, de los cuales, US\$ 4'057,500 provinieron del Presupuesto de la OEA (55%) y US\$ 3'354,700 provinieron de otras fuentes financieras (45%). En el año 2011 el presupuesto de la CIDH se incrementó pero se redujo el porcentaje del apoyo de la OEA. Así, el presupuesto 2011 de la CIDH fue de US\$ 9'465,000. De estos, US\$ 4'329,800 provinieron del Presupuesto de la OEA (46%) y US\$ 5'135,200 provinieron de otras fuentes financieras (54%). En relación al presupuesto global de la OEA, durante los años 2010 y 2011 la OEA destinó sólo el 5% de sus recursos —en cada periodo— al sostenimiento de la CIDH⁸⁷.

El caso de la Corte IDH es similar. En el año 2010 su presupuesto fue de US\$ 3'879,682.77 dólares americanos, de los cuales, US\$ 1'998,100 provinieron del Presupuesto de la OEA (51.5%) y US\$ 1'881,582.77 provinieron de otras fuentes financieras (48.5%)⁸⁸. En el año 2011, el presupuesto total de la Corte fue de US\$ 3'671,974.07, de los cuales, US\$ 2'058,100.00 provinieron del presupuesto de la OEA (56.05%) y US\$ 1'613,874.07 provinieron de otras fuentes financieras (43.95%)⁸⁹. Como se puede apreciar, la contribución de la OEA es porcentualmente algo mayor en el presupuesto de la Corte que en el de la CIDH, pero en relación al Presupuesto global de la OEA, los recursos que la Organización destina a la Corte son menores: tan sólo 2.22% durante el ejercicio 2010 y 2.48% durante el ejercicio 2011⁹⁰.

En síntesis, el 2010, la OEA destinó para el funcionamiento de todo el SIDH alrededor del 7.22% de su presupuesto y el 2011 alrededor del 7.48% de su presupuesto. Es una cifra no sólo insuficiente sino que dista mucho del monto que requeriría la CIDH para maximizar sus capacidades. Al respecto, el ex secretario ejecutivo adjunto CIDH, Ariel Dulitzky, afirma que «La OEA debe asegurar la financiación suficiente para el cabal y pleno funcionamiento de la Comisión y la Corte, las cuales deberían recibir al menos el 25% del presupuesto de la Organización»⁹¹.

Ello ha generado una situación en la cual, tanto la CIDH como la Corte, han tenido que salir a la búsqueda de ayuda de la cooperación internacional de algunos Estados Miembros, de Estados europeos, de la Unión Europea, de Agencias de Cooperación, de la banca multilateral o de instituciones o fundaciones privadas. Ello

⁸⁶ *Ídem*, p. 7 (énfasis añadido).

⁸⁷ Información oficial de la OEA sobre contribuciones a la CIDH en los años 2010 y 2011, publicada en su sitio web (<http://www.oas.org>).

⁸⁸ Información oficial de la Corte interamericana sobre su presupuesto 2010, publicada en el sitio web de la Corte (<http://www.corteidh.or.cr>).

⁸⁹ Información oficial de la Corte interamericana sobre su presupuesto 2011, publicada en su sitio web.

⁹⁰ Elaboración propia en base a información aparecida en los sitios web de la OEA y la Corte IDH.

⁹¹ DULITZKY, Ariel. *Op. Cit.*, p. 13.

con el único objetivo de completar los ingresos que necesitan para cumplir —mínimamente— las tareas que le han sido encomendadas.

Sin duda, esta situación tiene el inconveniente que, en ocasiones, esta ayuda de cooperación internacional viene con nombre propio, es decir, está destinada a un cometido específico (por ejemplo, derechos de las personas pertenecientes al grupo social de LGTB), lo que podría restarle flexibilidad a la CIDH y a la Corte IDH en la atención de las prioridades que estos órganos han predeterminado⁹². En este punto hay que precisar, sin embargo, que ello no significa —en nuestra opinión— que tal apoyo financiero de la cooperación internacional condiciona las prioridades o la agenda de la CIDH ni de la Corte.

Sobre el particular, es muy positivo que el Informe Final del GT haya reconocido —en varios pasajes— que es vital para el futuro del SIDH, encontrar una solución duradera a la escasez de recursos que padecen tanto la CIDH como la Corte y que haya propuesto, en consecuencia, varias recomendaciones específicas de corto y mediano plazo.

En primer lugar, el GT reconoció que la escasez de recursos financieros es un problema transversal que afecta y, sobre todo, condiciona gran parte de los otros problemas de la CIDH y sus respectivas fórmulas de solución: «el Grupo de Trabajo observó que el adecuado financiamiento de los órganos del SIDH es un reto que *incide de forma transversal en todos los demás*»⁹³.

Más adelante, el Informe Final del GT ratificó que poner en práctica gran parte de sus recomendaciones pasa, previamente, por resolver el problema financiero del SIDH:

[S]e enfatizó que también mediante una asignación adecuada de recursos se pueden perfeccionar aspectos del funcionamiento de los órganos y se puede asegurar la predictibilidad, sustentabilidad y planeación de sus actividades y prioridades. *El Grupo de Trabajo reconoció que algunas de las recomendaciones enunciadas anteriormente requieren de la adecuada financiación para ponerlas en práctica*⁹⁴.

Esto último es muy importante porque muchas de las deficiencias e imperfecciones que aún adolecen ambos órganos del SIDH, están vinculadas a que no cuentan con los recursos suficientes para poner en práctica los remedios pertinentes. Así por ejemplo, se le exige a la CIDH una actitud más proactiva en la promoción y seguimiento de los acuerdos de solución amistosa —en lo que estamos de acuerdo y

⁹² «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». En: COALICIÓN INTERNACIONAL DE ORGANIZACIONES POR LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS AMERICAS. *Op. Cit.*, p. 16.

⁹³ 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. *Op. Cit.*, p. 9 (énfasis nuestro).

⁹⁴ *Ídem*, p. 16. (énfasis añadido).

sería muy positivo—, pero para ello es indispensable que el *staff* de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH contrate más personal y lo entrene o capacite en técnicas o estrategias de conciliación. Siguiendo con el mismo ejemplo, se ha sugerido —algo en lo que también coincidimos— que la CIDH lleve a cabo un mejor seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de solución amistosa, a través de la realización de más visitas *in loco*, audiencias públicas o informes especiales, medidas que, sin duda, requieren disponer de mayores recursos financieros para su concreción⁹⁵.

En cuanto a las soluciones concretas sobre este particular, el Informe Final del GT señaló que todas deberían enmarcarse en el horizonte de mediano plazo y deberían provenir, en principio, del presupuesto regular de la OEA: «El Grupo de Trabajo reconoció que es responsabilidad principal de los Estados Miembros dotar de recursos suficientes a los órganos del SIDH, los cuales deben provenir principalmente del presupuesto regular de la Organización de los Estados Americanos»⁹⁶. En la actualidad, en promedio y tal como vimos anteriormente, sólo alrededor del 50% del presupuesto de la CIDH y de la Corte provienen del presupuesto regular de la OEA.

Asimismo, el Informe Final del GT recomendó que este incremento de recursos debía venir acompañado con una gestión financiera transparente por parte de la CIDH y la Corte IDH: «Se coincidió igualmente en que el fortalecimiento financiero debe ir aparejado de una gestión transparente y detallada de los recursos por parte de los órganos del SIDH»⁹⁷. Al respecto, cabe precisar que es un viejo reclamo de la CIDH y de la Corte la asignación de más recursos por parte de la OEA y los Estados miembros; demanda justificada pero que —como en el caso de las reformas judiciales en América Latina— es obvio que deben ir acompañadas, también, de mayor transparencia y eficiencia en el uso de los recursos. Entendemos que hay total disposición de los órganos del SIDH para ello y que en los últimos años han adoptado medidas en esa línea.

En síntesis, de lo que se trata es que el incremento de los recursos que se destinen al SIDH, se asiente sobre un trípode de Suficiencia-Eficiencia-Transparencia, que no sólo hará más eficiente al sistema, sino que además elevará su legitimidad ante los usuarios y los Estados miembros. Así como está demostrado empíricamente que para la reforma y mejora de los sistemas judiciales nacionales no bastan más recursos, en forma similar el incremento de recursos no sería suficiente para perfeccionar el SIDH sino va acompañado de medidas para mejorar también la eficiencia y la transparencia en el uso de tales recursos.

Los planteamientos que algunos Estados Miembros formularon en este proceso de reflexión sobre el SIDH, parecen estar dirigidos a buscar este tipo de soluciones integrales a los problemas financieros de la CIDH y la Corte IDH. Al respecto, Brasil sostuvo que:

⁹⁵ «Respecto de las recomendaciones que celebramos, esperamos que se puedan materializar aquellas tendientes a fortalecer financieramente a la Comisión y a la Corte IDH, lo que repercutiría positivamente en el funcionamiento de ambos órganos, especialmente en las demoras en la notificación, calificación o solución de una petición, todos ellos problemas vinculados a la escasez de recursos para contar con más personal o recursos para realizar más visitas *in loco*, informes de caso o temáticos, a audiencias públicas, entre otras actividades». En: INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL *et al.*, *Op. Cit.*, p. 55.

⁹⁶ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Op. Cit.*, p. 16.

⁹⁷ *Ibidem*.

[E]l objetivo de elevar los recursos destinados a los órganos del SIDH... no es exclusivo, ni debe prescindir de un esfuerzo consecuente de parte de aquellos órganos en el sentido de darle una mayor claridad a sus objetivos programáticos... Estamos seguros de que la aplicación de mecanismos más eficaces y transparentes para la gestión programática y presupuestaria de los dos órganos, en particular de la CIDH, contribuirá a fortalecer la legitimidad de su actuación, la cual, independientemente de los fines a los cuales se dedica, depende también de una percepción positiva de parte de los Estados acerca de la claridad y de la eficacia de los medios por los cuales actúa⁹⁸.

Sin embargo, nos preocupa que detrás de este legítimo planteamiento de que a más recursos, más eficiencia y transparencia, aún persista cierto ánimo controlista por parte de algunos Estados Miembros en relación a la actuación del SIDH. Nos referimos a la posibilidad que puedan interpretar que a mayor dependencia financiera del presupuesto regular de la OEA, mayor injerencia de los Estados miembros en el funcionamiento y prioridades del SIDH.

En consecuencia, la recomendación del Informe Final del GT de «Incrementar progresivamente los recursos asignados a los órganos del SIDH provenientes de fondo regular de la OEA, *de manera adecuada a las necesidades y prioridades identificadas por los mismos órganos y por los propios Estados*»⁹⁹, de ninguna manera podía haber sido interpretada en el sentido que «las necesidades y prioridades» de la CIDH también pueden ser identificadas «por los propios Estados» pues, insistimos, ello sería abiertamente violatorio de la autonomía de este órgano.

Un derrotero distinto y legítimo de interpretación es considerar que en el diálogo fructífero entre CIDH y los Estados Miembros, se consensuen necesidades y prioridades y que la CIDH los haga suyos en un marco de independencia tanto funcional como económica.

Sobre este punto la Asamblea General extraordinaria de la OEA ha reafirmado — una vez más — el compromiso de lograr el financiamiento total del SIDH mediante fondos regulares. Mientras tanto, la Asamblea General se ha limitado a invitar a los Estados y otras entidades a continuar con sus contribuciones voluntarias¹⁰⁰, «preferentemente sin fines específicos»¹⁰¹. Además, pide un estudio presupuestal para tal fin¹⁰².

⁹⁸ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Compilación de las presentaciones de los Estados Miembros sobre los temas del Grupo de Trabajo, textos remitidos a la Secretaría del Grupo de Trabajo por Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay al 4 de noviembre de 2011*. OEA/Ser. G/GT/SIDH/Inf. 17/11 rev. 1, 7 de noviembre 2011. Washington D.C., 2011, p. 45.

⁹⁹ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Informe del Grupo Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH*. OEA/Ser.G. GT/SIDH-13/11 rev. 2. 13 de diciembre de 2011. Washington D.C., 2011, pp. 16 y 17 (énfasis añadido).

¹⁰⁰ ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA. *Op. Cit*, Párr. 5.

¹⁰¹ Esta expresión final del punto quinto de la Resolución aprobada por la asamblea general extraordinaria de la OEA, ha generado cierta preocupación porque podría inhibir a algunas fuentes de cooperación internacional o Estados, a seguir financiando a la CIDH para propósitos específicos pero absolutamente coherentes con los fines de la Comisión, como la protección de la libertad de expresión o de sectores sociales en condiciones de vulnerabilidad como los pueblos indígenas o los colectivos LGTB.

¹⁰² *Ídem*, párr. 6.

Por su parte, en la reforma reglamentaria aprobada en marzo del 2013, la CIDH ha aprobado un conjunto de medidas prioritarias «en materia de política institucional». Pero ha precisado que todas ellas están «sujetas a la disponibilidad de los recursos respectivos de forma sustentable y previsible»¹⁰³, recogiendo así la condición previa en torno a la cual hay amplio consenso que es indispensable para implementar los cambios y las mejoras en la Comisión: sin mayores recursos, no es posible implementar mejoras sustanciales.

6. La universalización del sistema interamericano

La universalización del sistema interamericano, entendido como la ratificación o adhesión de la CADH y sometimiento a la competencia de la Corte IDH ha sido un tema omnipresente en sucesivos procesos de reforma. Ya en el año 2000 se planteó como los tres primeros retos a superar para el fortalecimiento de la CIDH, la ratificación de la CADH y sus 2 protocolos, la adopción de disposiciones nacionales que aseguren su implementación nacional efectiva y la *aceptación integral* de la competencia de la Corte IDH¹⁰⁴.

A la fecha, aún hay nueve Estados miembros de la OEA que no han ratificado la CADH: Estados Unidos, Canadá, Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Guyana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y, San Vicente y las Granadinas¹⁰⁵. Luego de 43 años de adoptada la CADH, de 52 años de funcionamiento de la CIDH y de 33 años de funcionamiento de la Corte interamericana, difícilmente existe justificación para que aún existan Estados miembros que no hayan ratificado el principal instrumento del SIDH y, por ende, que no se hayan sometido a la competencia de la Corte interamericana.

Sin embargo, hay que aclarar que Estados miembros como Estados Unidos y Canadá, al ser parte de la OEA sí se hallan sometidos a la competencia de la CIDH. Y aunque no es posible invocar la CADH debido a que, como se ha dicho antes, ninguno de los países antes mencionados se ha sometido a dicho tratado, la CIDH utiliza como estándar para la protección de los derechos humanos, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*¹⁰⁶. Esta, al tener carácter vinculante, le ha permitido actuar en temas muy sensibles para estos países como criterios para la imposición de la pena de muerte, las condiciones carcelarias de Guantánamo,¹⁰⁷ la situación de los

¹⁰³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 1/2013, Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas*. Washington D.C., 18 de marzo de 2013, p. 16.

¹⁰⁴ Cfr. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos - 2000, Anexo L, pp. 775-783, pp. 778-779.

¹⁰⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Signatarios y estado actual de las ratificaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Consultado: 11 de diciembre de 2012. <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/convratif.asp>>

¹⁰⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José, 1989.

¹⁰⁷ «Washington, D.C. – A 10 años de que el primer detenido fuera trasladado por el Gobierno de Estados Unidos a su base naval en Guantánamo, Cuba, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) insta al cierre inmediato del centro de detención [...] La CIDH reitera que el Gobierno de Estados Unidos de América debe clausurar el centro de detención que opera en la base naval de Guantánamo sin más demora. Asimismo, la CIDH reitera que Estados Unidos debe determinar la legalidad de la privación

migrantes, la legislación antiterrorista e inclusive, en hechos tan recientes como los sucesos de *occupy wall street*, sobre el cual la Relatoría especial para la libertad de expresión de la CIDH se ha pronunciado.¹⁰⁸ En ocasiones, la CIDH convoca a audiencias públicas o emite medidas cautelares referidas a denuncias de derechos humanos en tales Estados.

Precisamente uno de los argumentos más esgrimidos por algunos Estados miembros para cuestionar el supuesto carácter sesgado o hasta *ideologizado* de la SIDH, es precisamente que países como Estados Unidos (en cuyo territorio funciona la sede de la OEA y de la CIDH) o Canadá no se han sometido a la competencia de la Corte interamericana. En ese sentido, consideramos necesario estos países inicien un proceso encaminado a someterse completamente a los órganos del SIDH, esto es, que ratifiquen la CADH y se sometan a la competencia de la Corte.

Somos conscientes de las dificultades que estos Estados Miembros esgrimen en torno a sus sistemas legales (*common law*)¹⁰⁹ y a los estándares jurídicos o jurisprudenciales nacionales desarrollados. Pero luego de más de 50 años de vigencia del SIDH y la indudable importancia que ha adquirido en la defensa y promoción de los derechos humanos en el continente, no se justifica que tal situación se mantenga. Esta

de libertad de las personas allí recluidas, observar el principio de *non-refoulement* en los casos en que corresponda realizar transferencias de detenidos a otros países, investigar y sancionar efectivamente los actos de tortura y de tratos crueles, inhumanos o degradantes cometidos contra los detenidos, y permitir a la Comisión Interamericana y a los órganos internacionales de protección realizar visitas de monitoreo en las instalaciones de detención de la base naval de Guantánamo [...]. La CIDH celebró ocho audiencias relativas a la situación de los detenidos de la base naval de Guantánamo, en los años 2002, 2003, 2005 (dos), 2007, 2008 y 2010. Asimismo, la Comisión Interamericana solicitó en 2007 y 2011 la anuencia del Estado para realizar visitas de observación en las instalaciones de detención de la base naval de Guantánamo. En ambas ocasiones el Estado indicó que la única institución competente para tener acceso a los detenidos era la Cruz Roja Internacional [...]. La Comisión Interamericana reafirma que considera fundamental que Estados Unidos permita la realización de una visita de observación en la que se le permita el acceso irrestricto a las instalaciones y entrevistarse libre y privadamente con los detenidos [...]. Asimismo, la CIDH reitera que las tres medidas cautelares otorgadas en relación al centro de detención en Guantánamo continúan vigentes, e insta a Estados Unidos a dar inmediato cumplimiento a las mismas». En: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *A 10 años del inicio de las detenciones en Guantánamo, la CIDH reitera llamado a clausurar el centro de detención*. Comunicado de Prensa 3/12. Washington D.C., 2012.

¹⁰⁸ «Washington D.C., 17 de noviembre de 2011— La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) manifiesta su preocupación por las detenciones y agresiones que han sufrido periodistas y trabajadores de medios de comunicación durante la cobertura de las manifestaciones de las agrupaciones *Occupy Wall Street*, Nashville y Oakland en las últimas semanas, y llama a las autoridades a garantizar y proteger el ejercicio del periodismo en las manifestaciones públicas [...]. De acuerdo con la información recibida, al menos tres periodistas habrían sido agredidos desde el pasado octubre por agentes policiales y dos más por personas participantes en las manifestaciones referidas. Asimismo, al menos una docena de periodistas habrían sido temporalmente arrestados mientras cumplían sus tareas profesionales... La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración de Principios de Libertad de Expresión, así como la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos protegen ampliamente el ejercicio de la libertad de expresión» Véase: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Relatoría Especial manifiesta preocupación por detenciones y agresiones contra periodistas que cubren protestas en Estados Unidos*. Comunicado de Prensa R 120/11. Washington D.C., 2011.

¹⁰⁹ Entre los principales argumentos en que algunos estados sustentan para no adoptar un compromiso más firme en el SIDH se hallan: «(i) problemas del federalismo y la distribución de competencias entre el nivel nacional y los estados o provincias; (ii) sus sistemas domésticos ya establecen la protección y garantía de los derechos; y (iii) problemas con las implicaciones de los términos en que están consagrados algunos, derechos como el derecho a la vida». AYALA, Carlos. *Op. Cit.*, p. 112.

constituye «una asimetría inaceptable en los grados de compromiso y protección internacional, lo cual ha resultado en un debilitamiento del SIDH»¹¹⁰.

Se ha expresado sobre el SIDH que los países de América del Norte y el Caribe suscriban la CADH y acepten la competencia de la Corte IDH es un desafío pendiente¹¹¹ en la región, en la medida que:

El sistema interamericano de protección solo alcanzará su plenitud, en el plano operacional, mediante la “ratificación universal” (para referirnos a una expresión usada en la reciente Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena), a nivel regional, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como a aceptación por todos los Estados Partes de la jurisprudencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹¹²

Estados miembros como Canadá, que en estos años han mantenido y mostrado una auténtica voluntad de apoyo —político y financiero— a la CIDH y a la Relatoría especial sobre libertad de expresión, deberían incorporar en su política exterior hacia las Américas, que el mejor camino para terminar de legitimar al SIDH ante recientes cuestionamientos por parte de algunos Estados miembros, sería el gesto político de anunciar la ratificación de la Convención Americana.

Por ello, compartimos lo resuelto por la resolución aprobada por la Asamblea General Extraordinaria de la OEA el 22 de marzo del 2013, en cuyo punto octavo resolvió:

Instar a los Estados miembros de la OEA a ratificar o adherir, cuando proceda, a todos los instrumentos jurídicos interamericanos sobre derechos humanos, en especial a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y a aceptar, según corresponda, la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin perjuicio de las obligaciones que emanan de la Carta de la OEA¹¹³.

Por su parte, la reforma reglamentaria aprobada por la CIDH mediante Resolución 1/2013 de fecha 18 de marzo del 2013, también ha contemplado algunas acciones dirigidas a impulsar la universalización del sistema interamericano:

Incluir en el Plan Estratégico la promoción de la universalidad de la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos interamericanos en materia de derechos humanos y sus cláusulas optativas como prioridad institucional y desarrollar un plan de acción en este sentido, incluyendo:

1. La preparación de un estudio sobre universalidad;
2. La programación de actividades durante visitas de trabajo; y
3. La realización de una sesión con el Consejo Permanente sobre este tema¹¹⁴.

III. Actividades a programar en el plan estratégico y el plan operativo anual

A. Actividades de promoción de la ratificación universal de la Convención Americana y otros tratados interamericanos en materia de derechos humanos;

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ CANÇADO TRINDADE, Antonio. *Op. Cit.*, p. 6.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA. *Op. Cit.*, parte resolutive, párr. 8.

¹¹⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 1/2013, Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas*. Washington D.C., 18 de marzo de 2013. Numeral 2, inciso i.

- B. Actividades de impulso para la ratificación del Protocolo de San Salvador;
- C. Programación de audiencias públicas sobre ratificación universal en las sesiones 148 y 149.¹¹⁵

Dicho todo lo anterior, es ineludible precisar que tan importante como buscar la universalización del SIDH mediante la ratificación de la CADH y los otros instrumentos interamericanos por parte de los Estados Miembros que aún no lo han hecho, también lo es dirigir los esfuerzos para —como ya hemos adelantado— mejorar el cumplimiento de las decisiones y estándares del SIDH por parte de dichos Estados.

En consecuencia, coincidimos cuando se señala que, en forma simultánea a la universalización del SIDH, los Estados miembros que ya ratificaron la CADH y otros instrumentos interamericanos también:

[D]eben adoptar legislación, políticas y prácticas internas necesarias para que dichos tratados e instrumentos sean implementados de manera efectiva[...] 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.*¹¹⁶

Hay que tomar en cuenta que, con frecuencia, los Estados miembros de la OEA — en especial los latinoamericanos— suscriben instrumentos internacionales de derechos humanos pero no implementan todas las políticas o medidas adecuadas para su vigencia efectiva en sus respectivos países.

7. Propuestas sobre la Relatoría especial para la libertad de expresión (RELE)

Como es de público conocimiento, desde hace años la Relatoría especial para la libertad de expresión (RELE) de la CIDH lleva a cabo una labor encomiable de protección de este «pilar de la democracia» como define el ordenamiento interamericano a la libertad de expresión. Además, elabora y difunde un informe anual sobre el estado de la libertad de expresión en el continente que, a partir de ahora, hará parte del segundo volumen del Informe Anual de la CIDH. Ello ha motivado el enfrentamiento de la Relatoría con algunos Estados en materia de libertad de expresión y prensa.

En ese contexto, el informe final del GT recomendó un *Código de conducta* en relación a todas las relatorías de la CIDH: «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»¹¹⁷. Sin embargo, preocupaba que esto abriese la puerta a una excesiva regulación del funcionamiento de las relatorías. Por lo demás, estas reglas de conducta ya están contempladas en las normas reglamentarias y en la práctica de la CIDH.

¹¹⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Op. Cit.* Numeral 2, inciso III.

¹¹⁶ COALICIÓN INTERNACIONAL DE ORGANIZACIONES POR LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS AMERICAS. *Op. Cit.*, pp. 8-9. (énfasis añadido)

¹¹⁷ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Op. Cit.*, p. 16.

Al respecto, hay quienes sostuvieron inclusive que:

[E]l 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 oportuna¹¹⁸.

Por otro lado, el informe final del GT, en el marco del fortalecimiento financiero de la CIDH, sugirió «Asignar recursos adecuados, suficientes y *balanceados a todas sus relatorías, grupos de trabajo y unidades*»¹¹⁹. Sin duda, todas y cada una de las relatorías y grupos de trabajo de la CIDH, son importantes y cumplen un papel fundamental en ámbitos específicos de los derechos humanos y, en ese sentido, deberían ser merecedoras de un presupuesto «adecuado, suficiente y balanceado».

Sin embargo, por decisión autónoma de la CIDH, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ocupa un lugar especial pues es la única que cuenta con una Relatora y un pequeño *staff* profesional permanente, en contraste con el resto de Relatorías que están a cargo de comisionados que, como se sabe, no son permanentes. En el futuro, la CIDH podría decidir crear otras relatorías especiales permanentes en otros temas relevantes para el continente.

En consecuencia, si referida recomendación del informe final del GT es interpretada en beneficio de un mejor presupuesto del resto de Relatorías y Unidades de la CIDH, bienvenida sea la misma. Pero si, por el contrario, pretende ser interpretada en desmedro de la Relatoría especial para la libertad de expresión, entonces tal recomendación no sería coherente con el objetivo de fortalecer al SIDH. El fortalecimiento financiero del resto de las Relatorías y Unidades de la CIDH no debería suponer el debilitamiento financiero de la Relatoría especial para la libertad de expresión. En otras palabras, toda igualación presupuestal de las Relatorías siempre debería ser hacia arriba y nunca hacia abajo.

Al respecto, no hay que olvidar que la Relatoría especial para la libertad de expresión fue creada con el respaldo unánime de los Estados miembros¹²⁰. Por ello,

¹¹⁸ COALICIÓN INTERNACIONAL DE ORGANIZACIONES POR LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS AMERICAS. *Op. Cit.*, p. 15.

¹¹⁹ GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH. *Op. Cit.*, p. 17 (énfasis añadido).

¹²⁰ La iniciativa de la CIDH de crear una Relatoría Especial de carácter permanente encontró pleno respaldo en los Estados Miembros de la OEA. Durante la Segunda Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron el papel fundamental que tiene el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, y manifestaron su satisfacción por la creación de la Relatoría Especial. En la Declaración de Santiago, adoptada en abril de 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno señalaron lo siguiente: «Coincidimos en que una prensa libre desempeña un papel fundamental [para la defensa de los derechos humanos] y reafirmamos la importancia de garantizar la libertad de expresión, de información y de opinión. Celebramos la reciente constitución de un Relator Especial para la Libertad de Expresión, en el marco de la Organización de los Estados Americanos» y elaboraron un plan de acción para impulsar dicho compromiso. Al respecto, ver: Declaración y Plan de Acción de Santiago. Segunda Cumbre de las Américas, 18-19 de abril de 1998, Santiago, Chile. En: Documentos Oficiales del Proceso de Cumbres de Miami a Santiago. Volumen I. Oficina de Seguimiento de Cumbres, OEA. Más información disponible en: ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Origen*. Relatoría para la Libertad de

coincidimos con quienes consideran «que esta recomendación debe ser interpretada como la necesidad de que todas las relatorías, grupos de trabajo y unidades de la CIDH cuenten con recursos adecuados y suficientes para llevar a cabo sus tareas y de ninguna manera como un llamado a cortar, limitar o reducir recursos de una relatoría, grupo de trabajo o unidad para favorecer a otra»¹²¹.

En ese sentido, preocupa el texto finalmente aprobado sobre este particular por la Asamblea General extraordinaria de la OEA, llevada a cabo el 22 de marzo del 2013 en Washington DC. El punto séptimo de la Resolución AG/RES. 1 (XLIV-E/13) resolvió «Proponer a la CIDH que, en función del principio de indivisibilidad de los derechos humanos, fortalezca sus relatorías, inclusive mediante la consideración de otorgar el carácter de especiales a las relatorías temáticas existentes, sobre la base de un financiamiento adecuado y sin perjuicio de sus otras responsabilidades»¹²².

Consideramos que el texto aprobado no aleja, por completo, la intención de algunos Estados de debilitar a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Por un lado, al recomendar que todas las relatorías pasen a ser *especiales*, es una forma indirecta de lograr que ninguna relatoría finalmente lo sea. Por otro lado, si bien compartimos la necesidad que todas las relatorías cuenten con un *financiamiento adecuado*, resulta ambiguo que sólo se haya precisado *sin perjuicio de sus otras responsabilidades*, sin especificar que ello debería ser sin perjuicio del presupuesto con el que ya cuentan otras relatorías como la de libertad de expresión.

Expresión. Consultado: 17 de mayo de 2013.
<<http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=52&IID=2>>

¹²¹ INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL *et al.* «Organizaciones de sociedad civil de las Américas presentan su posición sobre el informe final elaborado por el Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del SIDH». *Aportes DPLf*. Año 5, número 16, 2012, Fundación para el Debido Proceso Legal, p. 56.

¹²² ASAMBLEA GENERAL DE LA OEA. *Op. Cit.*, parte resolutive, párr. 7.

Capítulo 3 Reflexiones finales y conclusiones

El último proceso de reforma y fortalecimiento de la CIDH, nos deja algunas conclusiones y lecciones. Además, motiva ciertas reflexiones sobre el futuro del sistema interamericano en general. Estas perspectivas, por cierto, requerirán futuras nuevas investigaciones.

En relación a la primera hipótesis propuesta en la introducción del presente trabajo¹:

1. Podemos concluir que una parte importante de las debilidades del sistema interamericano están intensamente vinculadas a la escasez de recursos financieros. Esta situación es de exclusiva responsabilidad de los Estados Miembros de la OEA, los mismos que se han comprometido —en reiteradas ocasiones— a resolver. Así, en la actualidad existe un notorio contraste entre el discurso y los hechos en cuanto al presupuesto que necesitan los órganos del sistema interamericano.
2. Ratificamos que el contexto en el que se desarrolló el último proceso de reflexión y reforma de la CIDH, mostró la intención de algunos Estados miembros de debilitar o neutralizar a la CIDH. No obstante, de manera complementaria, se observó la independencia de la auténtica voluntad de muchos otros Estados Miembros, representaciones diplomáticas ante la OEA, funcionarios y organizaciones de sociedad civil, para fortalecer y perfeccionar el SIDH y, en especial, a la CIDH.
3. Valoramos positivamente que el proceso de reforma y fortalecimiento de la Comisión Interamericana culminó, por un lado, con la Resolución aprobada por la Asamblea general extraordinaria de la OEA el 22 de marzo del 2013 en Washington DC y, por otro lado, con la aprobación de la reforma reglamentaria por parte de la propia CIDH, el 18 de marzo del 2013.

Sin embargo, dejamos constancia de nuestra preocupación que un grupo reducido de Estados Miembros pretendan mantener abierto el proceso de reforma de la CIDH, sustentados en el punto dos de la referida resolución aprobada por la Asamblea general extraordinaria de la OEA² y, en consecuencia, intentar seguir debatiendo *ad eternum* dicha reforma. Si bien la Comisión seguirá requiriendo a futuro de nuevas mejoras y ajustes, las mismas tienen que ser periódicas y no permanentes. De lo contrario, corremos el riesgo de distraer a la CIDH de su propósito principal: la promoción y defensa de los derechos humanos en el continente.

Por ende, bien haría la mayor parte de los Estados partes —incluyendo el Perú— en dejar sentado que el momento de esta reforma ya concluyó —al menos por un

¹ Como he indicado en la introducción, la primera hipótesis del presente documento es que este último proceso de reforma y fortalecimiento de la CIDH, ha revelado que ésta se ha llevado a cabo en un contexto interamericano en el que algunos Estados miembros no comparten —o no lo hacen con igual intensidad, claridad y convicción— esa misma intención de fortalecer a la Comisión y que a pesar de ello, el resultado final ha sido positivo y se ha resguardado su autonomía.

² «[M]andatar [sic] al Consejo Permanente continuar el diálogo sobre los aspectos fundamentales para el fortalecimiento del SIDH, teniendo en cuenta todos los aportes realizados por los Estados Miembros, los órganos del SIDH y la sociedad civil a lo largo del proceso de reflexión».

tiempo— y que ahora toca implementar la reforma aprobada y seguir fortaleciendo a la Comisión.

Por otro lado, en relación a la segunda hipótesis propuesta³, consideramos lo siguiente:

4. Podemos concluir que, si bien en este último proceso de reforma las organizaciones de sociedad civil del continente asumieron una posición de defensa de la CIDH ante los cuestionamientos que esgrimieron algunos Estados, a la vez dichas organizaciones y las víctimas tienen el derecho de seguir exigiendo a la Comisión mayor celeridad en la tramitación de las peticiones individuales. Esta es, sin duda, una de las debilidades más patentes de las que aún adolece el sistema interamericano en la protección de los derechos humanos.

5. Otra de las debilidades del sistema interamericano es el alto nivel de incumplimiento total o parcial de sus sentencias e informes por parte de los Estados Miembros, siendo estos los responsables.

Al respecto, si bien la Comisión podría reforzar su función de promoción de los derechos humanos —tal como le han solicitado los Estados, precisamente para reducir este nivel de incumplimiento—, ello debería verificarse sin sacrificar su función de protección plasmada en el sistema de peticiones individuales.

6. Todos los actores han ratificado el carácter subsidiario del sistema interamericano en relación a los sistemas nacionales de justicia, en el sentido que sólo intervendrá en caso que las víctimas no encuentren protección a la vulneración de sus derechos en el ámbito nacional.

Sin embargo, esta conclusión debe ser complementada con otro elemento de juicio: la debilidad y precariedad de nuestros sistemas de justicia nacionales, que —en ocasiones ya no por voluntad política sino por debilidades estructurales— no logran investigar, juzgar y condenar graves violaciones de derechos humanos dentro de un plazo razonable. Esto, finalmente, es lo que empuja a que un sistema de justicia subsidiario como el SIDH, se vea en la necesidad de intervenir para proteger los derechos humanos consagrados en el *corpus juris* interamericano.

Por ello, consideramos que existe la siguiente relación proporcional entre los sistemas de justicia nacionales y el sistema interamericano: a mayor debilidad y precariedad de los primeros, mayor necesidad de intervención por parte del SIDH. A la inversa, conforme los sistemas de justicia nacionales se vayan consolidando y legitimando en sus respectivas sociedades, la intervención del sistema interamericano tenderá a reducirse, dado el carácter subsidiario del SIDH.

Un aspecto importante de la consolidación de los sistemas de justicia nacionales, no sólo será su eficacia y legitimidad en casos de graves violaciones de derechos humanos⁴, sino también que vayan incorporando en las decisiones de las altas

³ La segunda hipótesis, según quedó planteado al inicio de este trabajo es que las reformas aprobadas constituyen un paso hacia adelante —pero aún insuficiente— en la adecuación del sistema interamericano en general y de la CIDH en particular, a los nuevos retos y necesidades del continente americano y el Caribe en materia de derechos humanos.

⁴ Como lo demuestra en el caso del Perú en impecable proceso judicial que investigó y finalmente condenó al ex Presidente Alberto Fujimori por graves violaciones de derechos humanos.

Cortes y en las decisiones de los otros Poderes del Estado y de los órganos constitucionales autónomos, los estándares establecidos por la CIDH y la Corte⁵.

7. Si bien el diseño orgánico de la Comisión no ha sido parte central del debate en el último proceso de reforma, queremos llamar la atención que en la reforma reglamentaria finalmente aprobada, la CIDH ha decidido incluir dentro de su Plan Estratégico «la Presidencia permanente como prioridad institucional». Consideramos que esta medida responde al cuestionamiento de la naturaleza *no permanentes* y *ad honorem* de los comisionados y jueces del sistema interamericano, diseño institucional pensado para una realidad del continente que no existe más.

En la actualidad, hay más conciencia de derechos, nuevos peticionarios que han irrumpido en el escenario interamericano (como los pueblos indígenas, las minorías sexuales, etc.) y nuevas violaciones de derechos humanos vinculadas a problemas estructurales que padecen nuestras imperfectas democracias: sistemas penitenciarios colapsados, demagogia punitiva en la seguridad ciudadana, discriminación o exclusión de amplios sectores sociales como las mujeres que sufren violencia o los pueblos indígenas, conflictos sociales vinculados al ambiente y al uso sostenible de los recursos naturales, entre otros.

En consecuencia, para responder más eficientemente a estos nuevos retos que plantea el continente en materia de democracia y derechos humanos, el SIDH requiere que, en forma gradual pero sostenida, el régimen de los comisionados y jueces vaya migrando hasta contar con comisionados y jueces permanentes y a dedicación exclusiva. Ciertamente ello requerirá un mayor esfuerzo presupuestal, pero consideramos que es un aspecto central para consolidar el SIDH.

En ese marco, valoramos como positiva la decisión adoptada por la CIDH de incluir en su Plan estratégico como una prioridad, que la Presidencia sea permanente. En ese mismo sentido se pronunciaron las organizaciones de sociedad civil durante el último proceso de reforma y fortalecimiento⁶.

8. Podemos concluir también, en relación a la segunda hipótesis, que la última reforma reglamentaria aprobada por la CIDH en marzo del 2013, ha avanzado en ampliar los supuestos —aún excepcionales— en los que cabe acumular las decisiones de admisibilidad y de fondo, con la finalidad de agilizar el trámite de determinadas peticiones. En esa línea, nuestra reflexión sobre las perspectivas futuras de la Comisión y tomando en cuenta la creciente carga procesal que soporta, es que debería explorarse la posibilidad de convertir en regla general lo que ahora es una excepción: que la CIDH resuelva la admisibilidad y el fondo en un único informe. En este posible futuro sistema de peticiones, bastaría que la Comisión *dé trámite* a la

⁵ «[S]i 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». INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL *et al.* *Aportes para una agenda integral para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. 2011, p. 4. <<http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP27469T.pdf>>

⁶ «También nos parece oportuno el intento de avanzar hacia una presidencia permanente, teniendo en cuenta que los actuales retos del SIDH aconsejan claramente dar inicio al tránsito hacia comisionados y jueces permanentes, a tiempo completo». INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL *et al.* «Organizaciones de sociedad civil de las Américas presentan su posición sobre el informe final elaborado por el Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del SIDH». *Aportes DPLf*. Año 5, número 16, Fundación para el Debido Proceso Legal, 2012, p. 55.

petición y notifique al Estado, luego de un examen preliminar del cumplimiento —o no— de los requisitos formales de admisibilidad de una petición, como en el pasado hacía la desactivada Comisión Europea de Derechos Humanos. De esta manera, consideramos que la CIDH podría incrementar su capacidad y celeridad en la resolución de las peticiones individuales.

9. Finalmente, en torno al futuro del sistema interamericano cabe reflexionar sobre el equilibrio entre los dos roles asignados por la Convención Americana a la CIDH: el de promoción y el de protección. Tal como hemos visto a lo largo del presente documento, si bien hay algunos Estados miembros que utilizan este equilibrio para proponer una igualación hacia abajo y, por ende, tentar un debilitamiento del sistema de peticiones de la CIDH, más allá de ello es cierto que son roles distintos —aunque complementarios— que le han sido conferidos a la CIDH y cuya articulación bien podría ser mejorada.

Por ejemplo, se podría ensamblar mejor el cumplimiento e implementación de los pronunciamientos del SIDH por parte de un Estado miembro, con la asesoría o absolución de consultas que la Comisión podría brindar a los funcionarios públicos encargados de tal implementación. Al respecto, el ex comisionado Víctor Abramovich sostiene que en los tiempos actuales la CIDH, con sus pronunciamientos sobre casos, no sólo apunta a resolver una petición individual sino que busca incidir en las políticas públicas de un país en un tema determinado, lo que exige, precisamente, una mejor articulación entre los roles de promoción y protección⁷.

⁷ «[E]s común observar que las decisiones individuales adoptadas en un caso suelen imponer a los Estados obligaciones de formular políticas para reparar la situación que da origen a la petición e incluso establezcan el deber de abordar los problemas estructurales. Que están a la raíz del conflicto analizado». ABRAMOVICH, Víctor. *Op. Cit.*, p. 100.

Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor

2009 «De las violaciones masivas a los patrones estructurales: Nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos». Lima: *Derecho PUCP*, número 63, pp. 96-138.

AMATO, Victoria

2012 «Una mirada al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos». *Aportes DPLf*. Número 16, Año 5, Fundación por el Debido Proceso Legal, marzo de 2012.

ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

1979 *Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. AG/RES. 447 (IX-O/79). La Paz.

2011 *Declaración del señor Hugo Martínez, Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador y Presidente del Cuadragésimo Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, realizada durante la Cuarta Sesión Plenaria, a continuación de la presentación del Dr. José Jesús Orozco, Primer Vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. OEA/Ser.P. AG/INF. 478/11. 29 junio 2011. Original: español. San Salvador, p. 1.

2012 *Informe del Secretario General sobre las recomendaciones del grupo de trabajo de reflexión del Consejo Permanente sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos y del comité jurídico interamericano*. OEA/Ser.P. AG/doc.5311/12 corr. 1. 2 junio 2012. Original: español, pp. 3-4.

2013 *Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.P. AG/RES. 1 (XLIV-E/13) corr. 1. 24 marzo 2013. Original: español. Washington D.C., parte resolutive, párrs. 6-7.

AYALA, Carlos

2001 «Reflexiones sobre el futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos». *Revista IIDH*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, número 30-3, p. 91.

BASCH, FERNANDO *et al.*

2010 «La efectividad del sistema interamericano de protección de derechos humanos: un enfoque cuantitativo sobre su funcionamiento y sobre el cumplimiento de sus decisiones». *Sur, Revista internacional de derechos humanos* (Edición en español). Sao Paulo, volumen 7, número 12, pp. 9-35.

ÚLTIMO PROCESO DE REFORMA DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2011-2013): REFLEXIONES Y PERSPECTIVAS

CANÇADO TRINDADE, Antonio

1995 «El futuro del sistema interamericano». *Revista de Estudios Internacionales*. Santiago de Chile, vol. 28, número 109, pp. 3-9.

2003 «El nuevo reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2000) y su proyección hacia el futuro: la emancipación del ser humano como sujeto del derecho internacional». En: CANÇADO TRINDADE, Antonio y Manuel VENTURA ROBLES. *El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, pp. 11-107.

CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL (CEJIL)

2008 *Aportes para la reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Buenos Aires, 2008. Consulta: 3 de enero de 2013. <http://cejil.org/sites/default/files/Documento_5_sp_0.pdf>

2009a *Observaciones al proyecto de reforma del Reglamento de la Corte IDH*. Washington D.C. Disponible en el Sitio web de CEJIL. Consulta: 3 de enero de 2013. <<http://cejil.org/documentos/proceso-de-reformas-al-sistema-interamericano>>

2009b *Observations regarding the proposal for the IACHR Rules of Procedure*. Washington D.C. Disponible en el Sitio web de CEJIL. Consulta: 3 de enero de 2013. <<http://cejil.org/documentos/proceso-de-reformas-al-sistema-interamericano>>

COALICIÓN INTERNACIONAL DE ORGANIZACIONES POR LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS

2012 *Observaciones de la Coalición Internacional de las Organizaciones por los Derechos Humanos de las Américas al Proceso de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*. OEA/Ser.G. CP/INF. 6386/12 corr. 1. 25 enero 2012.

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

1980 *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/v/II.49. doc.6 rev. 4. 8 abril 1980. Original: español. Artículo 59, inciso “h”. Washington D.C.

2009 *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Aprobado en su 137° Período Ordinario de Sesiones del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009.

2011a *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5 corr. 1. 7 marzo 2011. Original: Español. Washington D.C., p. 37 (Gráfico “F”).

2011b *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 diciembre 2011. Original: Español. Washington D.C., 2011

- 2011c *Relatoría Especial manifiesta preocupación por detenciones y agresiones contra periodistas que cubren protestas en Estados Unidos*. Comunicado de Prensa R 120/11. Washington D.C.
- 2012a «Bienvenida al nuevo Embajador Representante del Perú». En: *Acta de la Sesión Ordinaria celebrada el 25 de enero de 2012*. OEA/Ser.G. CP/ACTA 1834/12. 25 de enero de 2012. Washington D.C.
- 2012b *A 10 años del inicio de las detenciones en Guantánamo, la CIDH reitera llamado a clausurar el centro de detención*. Comunicado de Prensa 3/12. Washington D.C.
- 2012c *Documento de Posición sobre el Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 8 abril 2012. Original: Español/Inglés. Washington D.C., párr.. 10.
- 2013 *Resolución 1/2013. Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas*. Washington D.C., 18 de marzo de 2013.

CONSEJO PERMANENTE DE LA OEA

- 2012 *Informe del Secretario General sobre las recomendaciones del grupo de trabajo de reflexión del Consejo Permanente sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos y del comité jurídico interamericano*. OEA/Ser.G. CP/doc.4711/12. 21 mayo 2012. Original: español. Consejo Permanente OEA. Washington D.C.

CORREA, Rafael

- 2011 *Intervención en la CELAC – Libertad de expresión-*. Discurso en la I Cumbre de la CELAC. Caracas, Consulta: 16 de diciembre de 2012. <<http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/2011-12-03-Celac-Apuntos-sobre-Libertad-de-Expresion-Caracas-Venezuela.pdf>>.
- 2012 *Intervención en la Asamblea General de la OEA. Discurso en la Cuadragésimo Segunda Asamblea General de la Organización de Estados Americanos*. Cochabamba, 2012. Consulta: 15 de diciembre de 2012. <<http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/2012-06-04-42-Asamblea-General-de-la-Oea-Cochabamba-Bolivia.pdf>>.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

- 1989 *Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José.
- 2005 *Opinión Consultiva N° 19/05. Control de legalidad en el ejercicio de las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. San José, 28 de noviembre de 2005.

PERÚ.21

ÚLTIMO PROCESO DE REFORMA DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2011-2013): REFLEXIONES Y PERSPECTIVAS

2011 «Estado rechaza demanda de la CIDH por Chavín de Huántar». *Perú 21*. Lima, 24 de diciembre de 2011. Consulta 16 de diciembre de 2012. <<http://peru21.pe/2011/12/24/impresa/estado-rechaza-demanda-cidh-chavin-huantar-2004456>>.

SEMANA

2012 «Chávez Dice que Venezuela se saldrá de la CIDH». *Semana*. 25 de febrero de 2010. Consulta: 21 de diciembre de 2012. <<http://www.semana.com/mundo/chavez-dice-venezuela-saldrá-cidh/135502-3.aspx>>.

2013 «La CIDH no trabaja en beneficio de os DD.HH. sino de los intereses de EE.UU.: Gobierno venezolano». *Semana*. 5 de mayo de 2013. Consulta: 4 de mayo de 2013. <<http://www.semana.com/nacion/articulo/la-cidh-no-trabaja-beneficio-ddhh-sino-intereses-eeuu-gobierno-venezolano/238438-3>>.

DULITZKY, Ariel.

2012 «20 puntos de reflexión sobre el proceso de reflexión». *Aportes DPLF: Reflexiones para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Washington D.C.: Fundación para el Debido Proceso, número 16, año 5, p. 11.

GOLDMAN, Robert y Carlos AYALA.

2012 «OEA: Tiembla Cochabamba». *Caretas*. Lima, 31 de mayo de 2012. Consulta 23 de diciembre de 2012. <<http://www.caretas.com.pe/Main.asp?T=3082&idE=1030&idS=126#.UOcgz29VmMs>>.

GONZALES, Felipe

2004 «Las Medidas Urgentes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos». *Revista SUR*. Sao Paulo: Rede Universitaria de Direitos Humanos, v.1, número 1, enero 2004, p. 67.

GROSSMAN, Claudio *et al.*

2013 Los límites jurídicos a las reformas al Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). párr. 22.

GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXION SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIDH PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SIDH.

2011a *Compilación de las presentaciones de los Estados Miembros sobre los temas del Grupo de Trabajo, textos remitidos a la Secretaría del Grupo de Trabajo por Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay al 4 de noviembre de 2011*. OEA/Ser. G/GT/SIDH/Inf. 17/11 rev. 1. 7 noviembre 2011. Original: español. Washington D.C., p. 45.

2011b *Informe del Grupo Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.G. GT/SIDH-13/11 rev. 2. 13 de diciembre de 2011. Original: español, p. 6.

2011c *Presentación de la delegación de México sobre los temas «Asuntos de procedimiento en la tramitación de los casos y peticiones individuales» y «soluciones amistosas»*. OEA/Ser.G. GT/SIDH/INF.10/11, 7 de octubre de 2011. Original: español. “. Washington D.C., p. 1.

2011d *Síntesis de la reunión del 18 de julio de 2011*. OEA/Ser.G. GT/SIDH/SA.2/11. 26 julio 2011. Original: español, p. 1.

GUTIERREZ, Iñaki

2012 *La Comisión y la Corte Interamericanas y sus ataques contra Venezuela*. Caracas: Correo del Orinoco, p. 33.

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL *et al.*

2008 *Comentarios sobre las propuestas de reforma del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*. Washington D.C. Documento sustentado ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) de la OEA, el 4 de Abril del 2008.

2011 *Aportes para una agenda integral para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, p. 4.

2012 «Organizaciones de sociedad civil de las Américas presentan su posición sobre el informe final elaborado por el Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del SIDH». *Aportes DPLF: Reflexiones para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Washington D.C., año 5, número 16.

INSULZA, José Miguel

2012a *Carta de fecha 21 de mayo del 2012, dirigida al Embajador Leónidas Rosa Bautista, Presidente del Consejo Permanente de la OEA*.

2012b *Intervención de José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA, en el Seminario Preparatorio para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Llevado a cabo el 30 de mayo de 2012 en la sede de la CIDH. Washington D.C., 2012. Revisado el día: 20 de enero de 2013. <<http://www.cidh.org/audiencias/seminarios/5.mp3>>

LETICIA DÍAZ, Gloria

2012 «La CIDH bajo fuego amigo». *El Proceso*. 11 de octubre de 2012. Consulta: 2 de marzo de 2013. <<http://www.proceso.com.mx/?p=322310>>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL

2011 «Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA». Nota N° 142 del 5 de abril de 2012. <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>>

MORALES, Evo

ÚLTIMO PROCESO DE REFORMA DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2011-2013): REFLEXIONES Y PERSPECTIVAS

2012 *Discurso ante la 42[sic] Asamblea General de la OEA*. Discurso en la Cuadragésima Segunda Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Cochabamba, 2012. Consulta: 11 de diciembre de 2012.
<<http://www.comunicacion.gob.bo/discursos/>>

NIKKEN, Pedro

1996 «Perfeccionar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos sin reformar al[sic] Pacto de San José». En: MÉNDEZ, Juan y Francisco COX (Eds). *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 25-41.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

2013 Sitio Web de la Relatoría para la Libertad de Expresión. Consultado: 17 de mayo de 2013. <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=52&IID=2>>

RODRÍGUEZ-PINZON, Diego

2006[2004] «La Comisión Interamericana de Derechos Humanos». *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Claudia Martín, Diego Rodríguez-Pinzón y José A. Guevara B. (Comps.), Universidad Iberoamericana, Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Washington College of Law, American University y Distribuciones Fontamara S.A., pp. 173-208.

SECRETARÍA GENERAL DE LA OEA

1996 «Hacia una Nueva Visión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos». OEA, doc. OEA/Ser.G/CP/doc.2828/96.

VIVANCO, José Miguel

2012 «Derechos Humanos, Insulza, Brasil y el ALBA». *El País*. Madrid, 3 de junio de 2012. Consulta: 23 de diciembre de 2012.
<http://internacional.elpais.com/internacional/2012/06/03/actualidad/1338747475_797065.html>

ISBN: 978-612-4206-01-6



9 786124 206016

