

Documento de Coyuntura

APORTES PARA MEJORAR EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS:

Respuesta de CEJIL a la propuesta del
Consejo Permanente de la OEA

**APORTES PARA MEJORAR
EL SISTEMA INTERAMERICANO DE
DERECHOS HUMANOS:**
Respuesta de CEJIL a la propuesta del
Consejo Permanente de la OEA

APORTES PARA MEJORAR EL
SISTEMA INTERAMERICANO DE
DERECHOS HUMANOS:

Respuesta de CEJIL a la propuesta del
Consejo Permanente de la OEA

Buenos Aires: Center for Justice and
International Law - CEJIL, 2012.
58 páginas; 28 x 21 cm.

Documento de Coyuntura Nº 6

APORTES PARA MEJORAR
EL SISTEMA INTERAMERICANO DE
DERECHOS HUMANOS:
Respuesta de CEJIL a la propuesta del
Consejo Permanente de la OEA

Queda prohibida la comercialización de
la presente publicación. Se autoriza la
reproducción de su contenido siempre
que se cite la fuente.

Producción General,
Diseño Editorial y de Tapa:

Folio Uno S.A.

Consejo Directivo:

Gustavo Gallón (Presidente)

Alejandro Garro

Benjamín Cuellar

Gastón Chillier

Helen Mack

José Miguel Vivanco

Julieta Montaña

Mariclaire Acosta Urquidi

Sofía Macher

CEJIL 

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional
Center for Justice and International Law
Centro pela Justiça e o Direito Internacional
Pemonton Kowantok Wacúpe Yuwanin Pataset

Presentación

El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) se complace en presentar un nuevo volumen de su colección *Documentos de Coyuntura*. En esta oportunidad, CEJIL comparte públicamente sus aportes y propuestas producidas en el marco del proceso de reflexión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Este documento ha sido presentado por CEJIL ante el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) en respuesta a la invitación que éste hiciera para la elaboración de propuestas relativas a la aplicación de las recomendaciones emitidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CEJIL, como usuario y actor relevante dentro del Sistema Interamericano, comparte sus propuestas preliminares sobre algunos de los temas sometidos a discusión, tales como el trámite de casos y peticiones y las medidas cautelares, entre otros.

Este escrito, producto del trabajo colectivo de quienes formamos CEJIL, pretende arrojar luz sobre algunos de los puntos más críticos del Sistema Interamericano con el único propósito de generar un fortalecimiento verdadero y, con ello, contribuir a una efectiva protección y promoción de los derechos humanos en las Américas.

Las abogadas Alejandra Vicente y Alejandra Nuño trabajaron en la redacción del documento bajo mi supervisión con la asistencia de Samantha Colli, Carlos Zazueta y Paola Limón quienes forman parte del equipo legal de la organización. A nombre de CEJIL agradezco a The OAK Foundation y Open Society Foundations por el apoyo a nuestras actividades de Fortalecimiento del Sistema Interamericano que ha sido decisivo a la hora de diseminar información y presentar insumos clave para el debate.

Viviana Krsticevic
Directora Ejecutiva

Indice	A. INTRODUCCIÓN	6
	B. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE EL PROCESO DE REFLEXIÓN	6
	C. OBSERVACIONES SOBRE EL SISTEMA DE PETICIONES Y CASOS	9
	1. <i>SOBRE LA DENUNCIA</i>	9
	a. <i>Recepción de denuncias</i>	9
	b. <i>Notificación a las partes</i>	10
	c. <i>Individualización de las víctimas</i>	10
	d. <i>Digitalización del procedimiento</i>	12
	2. <i>ACCESO EFECTIVO DE LAS VÍCTIMAS AL SI</i>	13
	3. <i>SOBRE EL ORDEN CRONOLÓGICO DEL ANÁLISIS DE LAS PETICIONES</i>	14
	4. <i>SOBRE LA ADMISIBILIDAD Y LA ACUMULACIÓN DE LA ADMISIBILIDAD Y EL FONDO</i>	15
	5. <i>SOBRE LOS PLAZOS</i>	17
	6. <i>CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CIDH A LOS ESTADOS</i>	18
	7. <i>ARCHIVO DE PETICIONES</i>	19
	8. <i>SOLUCIONES AMISTOSAS</i>	21
	D. CONSIDERACIONES SOBRE MEDIDAS CAUTELARES	23
	1. <i>LAS MEDIDAS CAUTELARES DICTADAS POR LA COMISIÓN</i>	23
	2. <i>SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES</i>	26
	a. <i>Individualización de los beneficiarios</i>	26
	b. <i>Denuncia a nivel interno de la situación, estándar de prueba y obtención del consentimiento de los beneficiarios</i>	28
	c. <i>Solicitud de información del Estado</i>	30
	3. <i>CRITERIOS PARA LA CONCESIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES: “GRAVEDAD”, “URGENCIA”, “CONTEXTO” E “INMINENCIA DEL DAÑO”</i>	32
	4. <i>COMUNICACIÓN Y MOTIVACIÓN</i>	34
	5. <i>MEDIDAS A ADOPTAR</i>	34
	6. <i>IMPLEMENTACIÓN Y VIGENCIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES</i>	36
	a. <i>Vigencia de las medidas, establecimiento de plazos de revisión</i>	36
	b. <i>Establecimiento de cronogramas y plazos de cumplimiento</i>	37
	c. <i>Seguimiento</i>	37
	7. <i>LEVANTAMIENTO O TRANSFORMACIÓN DE LAS MEDIDAS</i>	39
	8. <i>LA GRAN AUSENCIA EN ESTA DISCUSIÓN: LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS EN RELACIÓN CON LAS MEDIDAS CAUTELARES</i>	40

E. CONSIDERACIONES SOBRE TAREAS DE PROMOCIÓN	41
1. INTRODUCCIÓN	41
A. <i>A la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:</i>	41
B. <i>A los Estados Miembros:</i>	42
2. EL MANDATO OTORGADO POR LA CARTA DE LA OEA Y LA CONVENCIÓN AMERICANA	42
3. LAS CONSIDERACIONES DE LOS INFORMES DE LOS ÓRGANOS DE LA OEA	44
4. LA NECESIDAD DE PRIORIZAR LAS LABORES DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN	47
a. <i>La complementariedad o subsidiariedad de los órganos del SI y el contexto del continente</i>	48
b. <i>La carga de trabajo de la CIDH</i>	48
c. <i>El trabajo de los órganos del SI vis-à-vis otras instancias internacionales de derechos humanos</i>	50
d. <i>Otras instancias internacionales con mandato de promoción</i>	50
5. ¿EN QUÉ TAREAS DE PROMOCIÓN DEBE ENFOCAR SU TRABAJO LA CIDH?	54
6. RECOMENDACIONES	55

Propuestas de CEJIL a las recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

A. INTRODUCCIÓN

Por medio del presente escrito, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL, en adelante) presenta su propuesta a la invitación realizada el 19 de septiembre de 2012 por el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos¹ (OEA, en adelante), para la aplicación de las recomendaciones emitidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“Informe del Grupo de Trabajo” o “el Informe”, en adelante). Dicho Informe fue aprobado por el Consejo Permanente de la OEA el 25 de enero de 2012. Posteriormente la Asamblea General de la OEA decidió acoger el Informe y solicitar al Consejo Permanente que, sobre la base del mismo, “formule propuestas para su aplicación en diálogo con todas las partes involucradas”, las cuales se pondrían a consideración de una Asamblea General Extraordinaria en el primer trimestre de 2013².

En este sentido, CEJIL presenta sus propuestas preliminares sobre algunos de los temas sometidos a discusión. Por limitaciones de tiempo y extensión, nos centramos en los asuntos que consideramos prioritarios, sin perjuicio de que en un momento posterior del proceso podamos enviar observaciones sobre los demás temas. De modo adicional, consideramos que el formato de tabla y límite de 150 palabras por recomendación, sugerido por el Consejo Permanente, no permite fundamentar ni presentar de manera adecuada nuestras propuestas. Por ello, realizamos la presentación de una manera alternativa a la sugerida, que nos permite contextualizar y tratar de manera integral los asuntos sometidos a discusión.

Antes de entrar en los temas concretos, hemos creído necesario hacer unas consideraciones previas sobre los principios que deben guiar cualquier proceso de reflexión sobre el trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“Comisión” o “CIDH”, en adelante), que tenga la genuina intención de fortalecer el alcance de la protección de derechos humanos conferida por el Sistema Interamericano (“SI” o “el Sistema”, en adelante).

B. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE EL PROCESO DE REFLEXIÓN

CEJIL reitera su convicción de que la protección regional del SI está inspirada en la necesidad de contar con un resguardo último para garantizar el goce y disfrute de los derechos humanos, y defender la dignidad humana. En este sentido, los sistemas de protección internacional expresan el compromiso colectivo de los Estados de garantizar los derechos humanos dentro y fuera de sus fronteras nacionales y constituyen una de las expresiones más nobles del reconocimiento de la dignidad de todas las personas y de la fraternidad entre los pueblos. Más aún, los tratados de derechos humanos reconocen la desigualdad de los individuos frente al poder estatal, la posibilidad de errores y retrocesos en el amparo de los derechos, y manifiestan la voluntad de las naciones de generar mecanismos de protección subsidiarios que contribuyan a la salvaguardia última de los derechos humanos.

1 OEA/Ser. G CP/doc.4787/12 rev. 4 corr. 1 add. 2, de 19 de septiembre de 2012.

2 AG/RES. 2761 (XLII-0/12), de 5 de junio de 2012.

Existe pues la necesidad de que la Comisión y la Corte Interamericana respondan, en lo institucional y procesal, a la demanda de tutela de derechos individuales y colectivos en una situación en la que persisten graves violaciones de derechos en el marco de democracias imperfectas de las que dan cuenta, entre otros, numerosos informes, casos, comunicados de prensa de mecanismos nacionales de protección de derechos humanos, de los órganos del SI y de las Naciones Unidas. Por ello, resulta esencial la preservación de la función tutelar de la Comisión en su rol de resguardo de derechos de los afectados/as y víctimas que solicitan amparo de manera individual o colectiva, con características adecuadas a las situaciones que enfrenta nuestro continente y a las capacidades del sistema de protección.

Partiendo de ello, cualquier propuesta de reforma al trabajo de la Comisión debe estar inspirada por el objeto y fin último del SI, es decir, la protección y promoción de los derechos humanos en el hemisferio, procurando soluciones que tiendan a resguardar los derechos de las personas, erradicar las causas y consecuencias de las acciones u omisiones que generan responsabilidad internacional del Estado y determinar medidas para evitar la recurrencia de situaciones equiparables. Asimismo, las propuestas de reforma deben derivar en un mayor acceso de las personas y colectivos más excluidos y en una mayor efectividad del SI para tutelar derechos.

En este sentido, al considerar las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo, la Comisión debe tener en cuenta, dentro de su autonomía e independencia, los siguientes principios que se derivan del espíritu de la Convención Americana de Derechos Humanos y de la jurisprudencia existente en el Sistema: el principio *pro persona*³, interpretación dinámica⁴, efectividad⁵, universalidad⁶, igualdad de armas

-
- 3 Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte IDH" o "Corte Interamericana"). Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Ha sido definido como "un criterio hermenéutico que informa todo el derecho internacional de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria." Pinto, Mónica, "El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos", La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales, Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales-Editorial del Puerto, 1997, p. 163.
 - 4 Tanto la Corte Interamericana como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han señalado que "los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales." Corte IDH. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C. No. 110, párr.165. Eur. Court HR, Tyrer v. United Kingdom judgment of 25 April 1978, Series A No. 26; págs. 15-16, párr.31; Eur. Court HR, Marckx case, judgment of 13 June 1979, Series A No. 31; pág. 19, párr. 41; y Eur. Court HR, Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections) judgment of 23 March 1995, Series A No. 310; pág. 26, párr. 71.
 - 5 En este sentido, la Corte IDH ha determinado que los artículos y su contenido deben ser interpretados y aplicados de manera que la protección sea verdaderamente práctica y eficaz, procurando siempre observar su efecto útil. Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Serie C, No. 104, de 28 de noviembre de 2003, párr. 67. Asimismo, refiere la interpretación que la Corte Internacional de Justicia realizó sobre el principio del efecto útil en el caso Corfu Channel, en el sentido que: "[...] la Corte, al determinar la naturaleza y el alcance de una medida, debe observar su efecto práctico en lugar del motivo predominante que se conjetura la inspiró". Corfu Channel case, Judgment of April 9th, 1949: I.C.J. Reports 1949, p. 24; y P.C.I.J., Advisory Opinion No. 13 of July 23rd, 1926, Series B, No. 13, p. 19.
 - 6 El principio de la universalidad de los derechos humanos es la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos. Ha sido reiterado en numerosos convenios, declaraciones y resoluciones internacionales de derechos humanos, *inter alia*, la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

y seguridad jurídica⁷, contradictorio⁸, inmediatez de la prueba⁹, acceso gratuito a la justicia¹⁰, simplicidad, economía procesal e informalidad¹¹. Los principios mencionados reafirman la centralidad de la víctima dentro del Sistema, a la vez que sirven de salvaguarda para las garantías procesales de todas las partes. Iniciamos con estas consideraciones preliminares, pues consideramos que explicitar el propósito de la tutela regional y los principios que la inspiran es clave para las propuestas que ponemos a su consideración en este documento.

Ahora bien, el proceso de reflexión iniciado por los Estados precisa ir más allá de los temas propuestos en el Informe del Grupo de Trabajo, el cual no analiza aspectos que son esenciales para el fortalecimiento del trabajo de la CIDH, tales como la mejora del acceso de las víctimas al Sistema, las condiciones para el desempeño del cargo de Comisionados/as (salario, incompatibilidades, etc.), la determinación de prioridades temáticas, la producción periódica de información que permita evaluar con mayor claridad los obstáculos que enfrenta la CIDH en sus tareas, y la necesidad de un cumplimiento íntegro de las decisiones de la Comisión y la Corte, entre otros.

Consideramos que estos temas deben formar parte de la agenda de fortalecimiento planeada por el Consejo Permanente de la OEA.

Adicionalmente, las propuestas que realizamos en el presente documento, requieren diferentes niveles de acción de parte de la Comisión Interamericana. En primer lugar, observamos que ni los Estados ni los usuarios del SI contamos con información completa que permita valorar cuáles son los obstáculos reales, más allá del financiero, que enfrentan actualmente la Comisión y la Corte en el desarrollo de sus competencias. En este sentido, en nuestra respuesta a la consulta formulada por la CIDH¹², sugerimos que la Comisión produzca información sistemática pública, que permita a las organizaciones de la sociedad civil, Estados, académicos, y otros usuarios interesados, hacer un análisis más acucioso de los obstáculos que actualmente enfrenta el SI, para poder ponderar mejor las reformas que sean necesarias. Asimismo se precisa más

7 La Comisión ha señalado al respecto que, “durante el proceso, es frecuente que la disímil situación social o económica de las partes litigantes impacte en una desigual posibilidad de defensa en juicio. (...) Por ello debe reconocerse al principio de igualdad de armas entre los elementos integrantes de la garantía del debido proceso legal.” CIDH. El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los Estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, párr.185. Sobre el principio de seguridad jurídica, ver por ejemplo, Corte IDH. Control de Legalidad en el Ejercicio de las Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OC-19/05, de 28 de noviembre de 2005, párr. 27.

8 La Corte Interamericana ha establecido que “[e]n todo proceso deben concurrir determinados elementos para que exista el mayor equilibrio entre las partes, para la debida defensa de sus intereses y derechos. Esto implica, entre otras cosas, que rija el principio de contradictorio en las actuaciones.” Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 132.

9 Seguido tanto por la CIDH como por la Corte IDH en su práctica de período de audiencias y, recientemente en la primera visita que realizó la Corte IDH al territorio de la comunidad indígena de Sarayaku. Véase: Corte IDH. Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Serie C, No. 245, de 27 de junio de 2012, sección C. Diligencia de visita al pueblo sarayaku, párr. 18 y ss.

10 En este sentido, tanto la CIDH como la Corte IDH cuentan con fondos de asistencia legal. Véase: Reglamento de la CIDH sobre el Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Funcionamiento del Fondo de Asistencia Legal de Víctimas

11 Establecidos en los artículos 8 y 25 de la CADH.

12 CIDH. Comentarios Módulo de Consulta I: Sistema Individual de Peticiones, CEJIL, pág. 4.

información respecto a si las reformas reglamentarias anteriores redundaron en un mayor alcance en la protección de los derechos humanos. En segundo lugar, cuando resulte procedente, proponemos que la Comisión lleve a cabo algunas reformas reglamentarias. En tercer lugar, proponemos que adopte o modifique directrices internas de trabajo en documentos públicos, o que reforme sus prácticas. En cuarto lugar, proponemos que la CIDH fortalezca, entre sus tareas de promoción ya existentes, la de incentivar en mayor medida que los Estados tomen acciones para avanzar en el cumplimiento de sus obligaciones respecto a temas relativos al trámite de casos.

Finalmente, consideramos que, antes de que el Consejo Permanente proponga cualquier proceso de reformas, debe tener en cuenta el costo económico que le supondría a la Comisión implementar las propuestas que considere necesarias. El Consejo debería asegurar la disponibilidad de dichos recursos si hubiera una expectativa de que las propuestas sean adoptadas por la Comisión en ejercicio de su independencia y autonomía. En un momento posterior, la CIDH debe crear instrumentos e indicadores de monitoreo respecto a si las reformas adoptadas resultaron o no en una mayor protección regional.

Realizadas las consideraciones previas anteriores, pasamos a ofrecer nuestras reflexiones sobre los temas sometidos a reflexión por el Grupo de Trabajo.

C. OBSERVACIONES SOBRE EL SISTEMA DE PETICIONES Y CASOS

1. SOBRE LA DENUNCIA

a. Recepción de denuncias

El estudio y tramitación inicial de las peticiones presentadas deberían consistir en verificar que *prima facie* se cumplan los requisitos establecidos en el Reglamento de la CIDH, particularmente, el artículo 28 del mismo que determina los requisitos formales mínimos que debe contener una petición para que se le pueda dar trámite inicial.

Al respecto consideramos que los requisitos son claros y no requieren de modificación reglamentaria alguna. Sin embargo, dado el retraso existente en la notificación y traslado de peticiones iniciales, quizás se debería rever la práctica de la CIDH en esta etapa para determinar si parte de la demora actual se debe a que existe una determinación preliminar de admisibilidad antes de dar traslado a la denuncia, si el análisis realizado por la Secretaría excede las cuestiones formales o materiales propias de esta etapa (por ejemplo, a través del estudio de requisitos renunciables tácitamente o que pueden ser saldados con la actividad de la propia CIDH, etc.), y si existen duplicaciones en los procedimientos internos, entre otros.

Así, la recepción y examen para que la CIDH dé trámite inicial a una denuncia debería ser lo más simple y expedita posible, a fin de acelerar el procedimiento inicial de trámite de las peticiones. Dicha revisión debería consistir en verificar la alegación de un hecho verosímil y la alegada violación de alguno de los derechos de la CADH u otros instrumentos aplicables y otros elementos claves para la competencia de la CIDH, que no puedan ser renunciados o suplidos por la actividad de la parte o de la Secretaría en el proceso.

b. Notificación a las partes

Coincidimos con la propuesta realizada por los Estados para que se les notifique una vez registrada una petición, y en ese sentido sería aconsejable que la CIDH regrese a su práctica anterior de “acusar recibo” a las dos partes del litigio, una vez se haya determinado que la petición cumple *prima facie* los requisitos formales para ser tramitada, lo que debería ocurrir en un plazo breve.

c. Individualización de las víctimas

El Informe del Grupo de Trabajo propone que se creen mecanismos para determinar e individualizar a las víctimas¹³. Esta propuesta había sido realizada por Colombia y Bolivia durante el proceso de debate¹⁴. Es de notar, que en la mayor parte de las situaciones que se presentan ante el SI existe una clara identificación y nominación de las víctimas, esto es, se sabe quienes son y cual es su nombre. Sin embargo, existen varias situaciones en que, si bien es posible determinar a las víctimas, no siempre es posible o deseable nominar a todas ellas como desarrollaremos a continuación.

Por ello, al contrario de lo que parece implícito en la recomendación del Grupo de Trabajo, consideramos que la Comisión no debe exigir una nominación de la totalidad de las víctimas en cada caso, si existen razones relacionadas con la naturaleza de la situación que lo hagan imposible o inconveniente en un momento procesal determinado. Esta determinación del curso a seguir en los casos que requieran actuar sin nominar un grupo o la totalidad de las víctimas, sin embargo, debe hacerse con criterios claros y de manera justificada, inspirándose en las soluciones que brinda el derecho comparado y la normativa y jurisprudencia nacional.

Al respecto, es de notar, en primer lugar, que en algunos casos puede haber sujetos colectivos que se presenten como víctimas y que, por su naturaleza, requieran de un trato diferenciado. Esto sucede, por ejemplo, respecto a los casos de pueblos indígenas. En un reciente caso, la Corte Interamericana determinó violaciones contra un pueblo indígena como sujeto colectivo de derechos, y no contra sus miembros, lo cual es más acorde con la protección que el Derecho Internacional les confiere¹⁵. Al respecto, de larga data, la CIDH y la Corte han abordado reclamos de pueblos indígenas como tales y es razonable que aquella práctica continúe.

En segundo lugar, podría haber otras situaciones en que sea necesario o conveniente el tratamiento de peticiones de manera colectiva para obtener una tutela efectiva e igualitaria en un caso concreto debido a las características de la situación a abordar. Por ejemplo, frente a personas privadas de libertad en condiciones inhumanas en un centro de detención o adolescentes detenidos con adultos, frente a grupos de migrantes o solicitantes de refugio en una situación que afecte a un grupo, etc.

13 Informe del Grupo de Trabajo, pág. 13.

14 Presentación de la Delegación de Colombia sobre el tema “Asuntos de Procedimiento en la Tramitación de los casos y peticiones individuales ante la CIDH”, Reunión del Grupo de Trabajo del 20 de septiembre de 2011. OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF. 12/11, de 7 de octubre de 2011; y Propuesta de la Delegación de Bolivia sobre los Temas “Principio de Universalidad”, “Funciones de Promoción”, “Acuerdos Amistosos”, “Medidas Cautelares”, “Asuntos de Procedimiento” y “Financiamiento”, Tercera y última fase de labores del Grupo de Trabajo. OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF.39/11, 1 de diciembre de 2011.

15 Corte IDH. Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 232

En este sentido, existen múltiples experiencias derivadas de la normativa, jurisprudencia y doctrina de los Estados de la región, que contemplan la posibilidad de acciones de protección de derechos, como el habeas corpus, el amparo y los procedimientos para la tutela de derechos colectivos y difusos, que podrían servir para brindar mayores alternativas y guiar el actuar de la CIDH en este tipo de casos¹⁶. Ello mejoraría la efectividad de la protección frente a situaciones que afectan a grupos, balanceando las garantías en juego.

En tercer lugar, existe otro supuesto muy común en el SI que consiste en la imposibilidad de nominar a las víctimas por la dinámica de violencia estatal y la falta de investigación de la administración de justicia, como ha ocurrido en buena parte de nuestra región frente a masacres en el ámbito rural. En estos supuestos, liberar al Estado de responsabilidad por una situación de imposibilidad, generalmente parcial, de identificación creada por el propio Estado, es un sinsentido para la protección de derechos humanos. Otro caso recurrente consiste en la falta de identificación precisa de familiares de víctimas de ejecuciones arbitrarias o desaparición forzada, que por su sufrimiento adquieren el carácter de víctima. En ocasiones, en particular en casos de víctimas múltiples cuyas denuncias han estado pendientes ante el SI por mucho tiempo, los familiares de aquéllas no han sido claramente identificados/as en el proceso porque ello no era un requisito para el reclamo al momento de presentar la petición inicial. En la mayoría de los casos, el Estado tiene información a su disposición, como registros de nacimiento, certificados de matrimonio, procesos contenciosos a nivel local, etc, que permiten establecer con claridad los vínculos de parentesco. En estos supuestos, la CIDH y la Corte deberían suplir la falta de información que permita individualizar a las víctimas requiriéndola de ambas partes¹⁷. Es de notar que la jurisprudencia de la Corte ha variado en este punto, y en algunos casos ha incluido sistemas *ad hoc* de identificación de víctimas y familiares en los procesos de ejecución de sentencia¹⁸.

Un cuarto supuesto, radica en la solicitud de medidas de protección de carácter colectivo, que será tratado más adelante en la sección sobre este tema¹⁹.

16 Brasil cuenta con este tipo de acciones desde 1977, en que se aprobó la Ley de la Acción Popular. En Argentina, a partir de la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Halabi, Ernesto c/ P.E.N – Ley 25.873 – Decreto 1563/04 s/ acción de amparo” se crearon pretorianamente en el ordenamiento jurídico argentino las “acciones de clase o grupo”. El Tribunal entendió que los efectos de la sentencia serían *erga omnes*, y así de esta manera se extendieron a todos los miembros de la “clase” que representaba el actor. Asimismo, en Colombia, el artículo 88 de su Constitución Nacional establece la existencia dentro su ordenamiento de las “acciones populares” (se utilizan cuando el grupo afectado tiene un carácter indeterminado. Por su parte, en Chile a partir de la sanción de la Ley 19.955 se incorporaron al orden interno las “acciones de interés colectivo” o las “acciones de clase”. Ver Antonio Gidi y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *La Tutela de los Derechos Difusos, Colectivos e Individuales Homogéneos. Hacia un Código Modelo para Iberoamérica*, Editorial Porrúa, México, 2003. Estados Unidos fue uno de los grandes precursores de las acciones colectivas (o “class actions”), y ya las Federal Rules of Civil Procedure de 1938 fijaron en la regla 23 las normas rectoras de las llamadas class actions.

17 En este sentido, consideramos que la Comisión y la Corte no deberían excluir como víctimas a personas cuyo carácter como tales se desprende claramente del expediente, a pesar de una omisión procedimental de los peticionarios.

18 Ver por ejemplo, Corte IDH. Caso de la Masacre de Mapiripán. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 311. Caso de la Masacre del Plan Sánchez. Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 2004. Serie C No. 116, párr. 67.

19 D. Consideraciones sobre medidas cautelares, 1. Solicitud de Medidas Cautelares, a. Individualización de los beneficiarios.

En función de lo señalado, sostenemos que no siempre es recomendable o necesario realizar la individualización de las víctimas para el trámite de casos, lo cual debe determinar la CIDH de manera clara y justificada, inspirándose en la jurisprudencia y estándares existentes a nivel internacional y nacional. Tal y como reconoce la Comisión, su deber no es sólo aplicar de manera rigurosa los procedimientos para garantizar la certeza jurídica y el debido proceso, sino también mantener una “razonable flexibilidad” que permita atender la situación de muchos casos de pobreza y exclusión de las víctimas que acuden al Sistema²⁰.

d. Digitalización del procedimiento

En cuanto a la digitalización del trámite de las peticiones, valoramos positivamente los esfuerzos de la Comisión a efectos de aprovechar las nuevas tecnologías, y poner en marcha el Sistema de Manejo de Peticiones y Casos (“PCMS” por sus siglas en inglés) y el Sistema de Manejo de Documentos Electrónicos (“DMS” por sus siglas en inglés)²¹. El empleo de estos mecanismos podría facilitar el trámite de los casos por parte de la Comisión.

Valoramos también la iniciativa de la Secretaría Ejecutiva de implementar un sistema que permita el acceso de los usuarios del SI al sistema de peticiones individuales y casos y sus respectivos documentos. La implementación del denominado “Portal de Usuarios”, otorgaría mayor transparencia y seguridad jurídica a las partes sobre la etapa procesal en que se encuentra una petición determinada. Esperamos que el PCMS sirva asimismo para producir información relevante sobre aquellos reclamos recurrentes ante el SI, tiempos promedio de procesamiento de casos en las diferentes etapas, cumplimiento de las decisiones, etc.

Es preciso, sin embargo, que la Comisión tenga en cuenta los derechos de aquellas personas que no cuentan o que tienen un acceso limitado a los medios electrónicos, por lo que deberá mantener su práctica de recibir peticiones por escrito, y de procurar el seguimiento del proceso de la misma manera, para aquellas víctimas que así lo requieran²².

De manera adicional, sería preciso que la Comisión pudiera analizar el perfil de las víctimas que acceden al SI, para determinar si la mayoría cuentan o no con acceso a internet, dado que en el segundo caso, los recursos que la CIDH dedique a este proyecto, pueden no redundar en un mayor acceso de las víctimas al SI si la mayoría de ellas no tienen acceso a internet.

20 Ver Respuesta de la Comisión al Consejo Permanente, de 23 de octubre de 2012, párr. 111.

21 Human Rights Clinic, The University of Texas. Maximizando la Justicia, Minimizando la Demora. Acelerando los Procedimientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Diciembre de 2011, pág. 61.

22 El porcentaje de personas con acceso a medios electrónicos sigue siendo bajo en nuestro continente, y seguramente no alcanza a los colectivos excluidos con mayor necesidad de protección.

2. ACCESO EFECTIVO DE LAS VÍCTIMAS AL SI

Observamos con preocupación que el Grupo de Trabajo no incluyó ninguna recomendación destinada a mejorar el acceso de las víctimas al SI. Consideramos que este tema es de especial relevancia para el fortalecimiento del procedimiento de trámite de peticiones. Las dificultades de acceso al SI incluyen, entre otras, limitaciones económicas y de asesoramiento legal idóneo para la tutela de los derechos en el SI.

En este punto, reconocemos un gran avance en la aprobación del Fondo de Asistencia Legal de la CIDH y la entrada en vigor de su Reglamento en 2011, porque constituye un paso en la dirección de un mayor acceso de las víctimas²³. Sin embargo, no se encuentra disponible información pública de la CIDH sobre la conformación del fondo, su uso hasta la actualidad, y la existencia de casos en que los Estados hayan reintegrado los gastos al Fondo en cumplimiento a recomendaciones emitidas por la Comisión en informes de fondo. Tampoco contamos con información sobre los Estados que han aportado al fondo, aunque entendemos por las presentaciones públicas de la CIDH que dichos aportes han sido mínimos hasta la fecha²⁴. Por ello, la Comisión debe hacer pública esta información, incluso en el caso de que el Fondo hubiera agotado los recursos para su funcionamiento, a fin de realizar un diagnóstico de las necesidades expresadas por las víctimas o peticionarios/as y para evaluar su impacto y efectiva operatividad. De igual modo, los Estados deben aportar al Fondo como una muestra de su voluntad real de fortalecer el trabajo de la CIDH.

Quisiéramos rescatar que el espíritu tutelar del SI en parte se plasma en la posibilidad de que cualquier persona denuncie sin necesidad de contar con representación legal alguna. Valoramos altamente que la representación legal no sea un requisito obligatorio en el litigio ante la Comisión. Entendemos que parte del papel de la CIDH y de la Corte consiste en remediar la desigualdad de hecho entre Estado y peticionario con una actividad procesal que permita el acceso sin representación de las personas y grupos en situación de mayor vulnerabilidad. Sin embargo, la complejidad técnica en el litigio de algunos casos podría hacer que la representación sea necesaria o conveniente para garantizar el acceso efectivo de las víctimas al SI y la igualdad de armas.

Por ello, de manera adicional, creemos que es clave que haya una discusión sobre cómo resolver la necesidad de asistencia técnica a las víctimas. En este sentido, quizás sea prudente considerar que la Comisión elabore una lista (*roster*) de representantes con conocimiento y/o experiencia en el SI, a fin de proveer representación *pro bono* en aquellos casos en que los peticionarios tengan demostrada necesidad económica y sea en el interés de la justicia, o por voluntad de la víctima sea necesario asignarle un representante.

23 Comunicado de CEJIL sobre el Fondo de Asistencia Legal de la CIDH

24 En una la intervención de la Secretaria Adjunta de la CIDH durante el evento académico celebrado en American University el 15 de octubre de 2012, "Conference on the Future of the Inter American System of Human Rights", la misma señaló que, en su historia, el Fondo ha contado sólo con \$25,000, y se ha usado en 2 o 3 casos. Sin embargo esta información no está disponible en la página web de la CIDH. No existe ningún reporte ni información sobre el uso que se ha dado al Fondo, ni en la página web de la CIDH, ni en ninguno de sus Informes Anuales posteriores a la aprobación del Reglamento del Fondo.

3. SOBRE EL ORDEN CRONOLÓGICO DEL ANÁLISIS DE LAS PETICIONES

La práctica actual de la Comisión consiste en tramitar las peticiones siguiendo el orden cronológico de su presentación. Dicha práctica cuenta con varias excepciones, relativas a categorías de peticiones que reciben un trato prioritario, tales como casos relativos a pena de muerte, víctimas que son adultos mayores o niños y niñas, personas privadas de libertad, víctimas enfermas terminales, casos en los que existen medidas cautelares para prevenir daños irreparables al objeto del proceso, o en circunstancias excepcionales cuando el atraso puede afectar el efecto útil de la protección. Estos criterios no están definidos de manera formal o pública por parte de la CIDH²⁵. Adicionalmente, no hay claridad sobre la cantidad de casos recibidos cada año por país en los últimos 5 años, los temas peticionados por país y sub región, las excepciones realizadas a la regla de orden cronológico, etc. Esta información sería útil al momento de formular recomendaciones para hacer más efectiva la tutela regional.

Al respecto, el Informe del Grupo de Trabajo propone a la CIDH “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”²⁶.

En este tema, estimamos que todas las peticiones, sean tratadas por orden cronológico o de manera prioritaria, deben recibir un tratamiento oportuno, y en ese sentido es clave que la CIDH organice su trabajo para garantizar una respuesta efectiva a las víctimas.

Consideramos en el mismo sentido que el Grupo de Trabajo, que es importante contar con mayor información sobre las peticiones presentadas y sobre los criterios utilizados para ordenar y priorizar el trabajo. Más aún, sobre este punto, presentamos propuestas tanto sobre el criterio cronológico de estudio de las peticiones cuanto respecto a las excepciones.

En lo relativo al primer tema, CEJIL ha propuesto en varias ocasiones que la CIDH adopte una práctica alternativa, que combine el orden cronológico de estudio de las peticiones con un criterio por país. De ese modo, consideramos que la Comisión podría organizar las peticiones según van llegando en orden cronológico pero dividiendo por país, e ir después tramitando una petición de cada país en orden cronológico. Ello garantizaría atender variedad de asuntos de la región, y evitaría que exista una apariencia de trato diferenciado por parte de la CIDH respecto a aquellos países en que hay un mayor conocimiento del uso de los mecanismos del SI, lo que no necesariamente es representativo de las necesidades de derechos humanos en la coyuntura regional.

En lo relativo a las excepciones, desde CEJIL favorecemos que, más que los criterios sobre categorías de casos que se manejen actualmente, y que podrían llevar a considerar que unos temas tienen mayor prioridad que otros, la CIDH aplique criterios generales. Al respecto consideramos que los criterios a aplicar deberían ser 1) la existencia de un riesgo de daño irreparable al objeto del litigio; o 2) en circunstancias excepcionales cuando la resolución de un caso puede ayudar a resolver una cuestión clave para el avance de los derechos humanos que pueda ser de utilidad para resolver situaciones endémicas o sistemáticas.

25 Los mismos aparecen como objeto de la consulta de la CIDH. Ver también Human Rights Clinic, The University of Texas. Maximizando la Justicia, Minimizando la Demora. Acelerando los Procedimientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Diciembre de 2011, pág. 19.

26 Informe del Grupo de Trabajo, pág. 13.

Respecto al primer criterio, estimamos que en aquellas situaciones en que existan medidas cautelares, y que dado el incumplimiento de las medidas por parte del Estado llegue a consumarse el daño a las personas o colectivo, la Comisión debe dar trámite prioritario al caso²⁷.

Cualquier decisión de la CIDH que no respete el orden cronológico debería ser motivada y la resolución debería ser pública.

Observamos que la mayoría de las categorías que considera la CIDH actualmente podrían entrar de cualquier modo en alguno de los dos criterios mencionados, pero la formulación propuesta no lo limitaría a esos casos. Así, los criterios actuales podrían ser explicitados en directrices que sean de acceso público.

4. SOBRE LA ADMISIBILIDAD Y LA ACUMULACIÓN DE LA ADMISIBILIDAD Y EL FONDO

Actualmente el procedimiento de peticiones individuales ante la Comisión está dividido en dos etapas: admisibilidad y fondo. Ello fue cristalizado en la reforma reglamentaria realizada en el año 2000, que modificó definitivamente la práctica de pronunciarse en una decisión conjunta sobre la admisibilidad y el fondo salvo en circunstancias excepcionales²⁸.

Una de las críticas a la introducción de esta etapa adicional en el proceso consiste en que extendió el trámite de los casos, implicó la realización de una decisión adicional por parte de la CIDH que a su vez no redundó en un número significativo de soluciones amistosas, ni en un menor cuestionamiento de las cuestiones de admisibilidad ante la Corte IDH²⁹. Por ello, la decisión de admisibilidad con sus características actuales, tiene un impacto en la demora estructural de la CIDH en la resolución de sus asuntos contenciosos.

El procedimiento actual de realizar un informe de admisibilidad con un análisis detallado sobre los hechos del caso, el análisis de agotamiento de recursos internos que en algunos casos roza el análisis de fondo sobre el derecho de acceso a la justicia, la recepción e intercambio numeroso de información entre las partes, e inclusive la posible celebración de audiencias sobre admisibilidad³⁰, incide en un retardo procesal y en una duplicación del trabajo que realiza la Comisión.

CEJIL considera que la CIDH debería abordar esta etapa del procedimiento, a fin de modificar su práctica, para garantizar una mayor celeridad en el proceso a la luz de las condiciones económicas actuales del SI.

27 Este tema es tratado en mayor profundidad en las observaciones de CEJIL al módulo II de consultade la CIDH relativo a las medidas cautelares.

28 A finales de los 90s CEJIL se pronunció en contra de dicho cambio reglamentario.

29 En reformas anteriores los Estados argumentaban que separar la admisibilidad del fondo facilitaría la apertura de procesos de solución amistosa, y reduciría la cartera de casos eliminando antes de tiempo aquellos que no fueran admisibles. La realidad demuestra que esta lectura no redundó en los beneficios anticipados. Para CEJIL es la formalización excesiva del trámite la que genera una mayor demora en la resolución de los casos.

30 CIDH, Plan Estratégico 2011 – 2015, Parte I: 50 Años Defendiendo los Derechos Humanos: Resultados y Desafíos, 18 de enero de 2011, pág. 8.

Al respecto, proponemos la simplificación de esta etapa del procedimiento en el sentido en que ha evolucionado la CIDH en los últimos años.

Así, el análisis de admisibilidad debería ser lo más simplificado posible, siguiendo el modelo aplicado por la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos y el actual Tribunal Europeo de Derechos Humanos, centrado en la verificación *prima facie* de los requisitos de admisibilidad, evitando entrar en temas propios del fondo como la determinación de los hechos o de los derechos violados³¹.

Continuar su evolución en esta dirección puede contribuir a reducir drásticamente la duración del trámite al hacer el procedimiento y la decisión más sencilla, a la vez que otorga seguridad jurídica a las partes sobre el objeto del litigio y ayuda a mantener un estándar diferenciado de valoración entre la admisibilidad y el fondo.

Siguiendo el procedimiento simplificado de admisibilidad propuesto, la aplicación del artículo 36(3) del Reglamento de la CIDH que prevé la posibilidad de diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión del fondo, en circunstancias excepcionales³², debería aplicar cuando exista un vínculo indisoluble entre admisibilidad y fondo o, al igual que en la etapa de registro, cuando deba actuarse con mayor celeridad en casos en que exista riesgo de un daño irreparable al objeto del litigio. A estas dos causales, que están contenidas en la respuesta de la CIDH al Consejo Permanente³³, sería preciso añadir una tercera, cuando esté justificado para resolver violaciones endémicas o sistemáticas recurrentes, de modo que exista consistencia con los supuestos reconocidos por la CIDH para casos prioritarios. La CIDH debería tomar esta decisión en la primera oportunidad procesal disponible, una vez concurren los requisitos para ello.

De no optarse por la simplificación de la admisibilidad, proponemos que la CIDH siga el modelo elegido por la Corte al eliminar la etapa de admisibilidad y realizando un análisis conjunto de aquella con el mérito y las reparaciones debidas del caso en especie. Esta medida hizo que el Tribunal redujese significativamente el término de los trámites. Según cifras del Tribunal con estas modificaciones se logró reducir a 20.78 meses el trámite, en comparación con los 40.5 que tardaba antes de la reforma del año 2000³⁴. Entre 2006 y 2010 el trámite de los casos disminuyó a 17,4 meses de media, y de acuerdo a la última cifra disponible, en 2011 su duración era de 16,4 meses³⁵. Esta solución puede ser especialmente apropiada para los casos en los que se alega la falta de agotamiento de los recursos internos por tardanza o ineffectividad de los mismos. Un análisis conjunto de los temas de admisibilidad, fondo y reparaciones, contribuiría significativamente a reducir el retraso procesal ante la Comisión y requeriría una modificación del artículo 36(3) del Reglamento.

Con independencia de si se deciden las dos fases de manera separada o conjunta, consideramos que la CIDH debe realizar una motivación adecuada de sus decisiones, y por tanto debe justificar, aplicando los criterios propuestos al caso concreto, su decisión sobre la acumula-

31 Ver por ejemplo, Jan Nielsen vs. Denmark. Application 10929/84. 10 March 1986. EHRRC; ECHR. P.Z. and Others vs. Sweden. Application 68194/10. 29 May 2012.

32 En casos de gravedad y urgencia o cuando se considere que la vida de una persona o su integridad personal se encuentre en peligro real e inminente. Artículo 30, inciso 4), Reglamento CIDH.

33 Respuesta de la CIDH al Consejo Permanente, de 23 de octubre de 2012, párr. 108.

34 Corte IDH. Informe Anual 2006, pág. 91.

35 Corte IDH. Informe Anual 2011, pág. 8.

ción de la admisibilidad y el fondo, tan pronto cuente con la posición de las partes al respecto.

En cuanto a lo operativo, actualmente existe un grupo de trabajo sobre la admisibilidad, que estudia, entre sesiones, la admisibilidad de las peticiones y formula las recomendaciones al pleno, que debe continuar su trabajo y evaluar la posibilidad de realizar decisiones por vía electrónica entre sesiones ordinarias.

5. SOBRE LOS PLAZOS

Observamos que en varios apartados de la consulta sobre peticiones individuales se contempla la posibilidad de prorrogar los plazos ya establecidos en el Reglamento de la CIDH para que las partes respondan. En este sentido, se plantea prorrogar el plazo para que el Estado responda sobre la admisibilidad (art. 30(3) del Reglamento de la CIDH), así como el plazo para que las partes presenten observaciones sobre el fondo (artículo 37(1) del Reglamento).

Al respecto, en la experiencia de CEJIL, el problema estructural de retardo en el trámite de los casos no tiene su principal causa en los plazos actualmente existentes en el Reglamento, sino en otras múltiples razones, entre las que cabe destacar la capacidad actual de la Comisión para adoptar decisiones prontas una vez cuenta con los elementos para hacerlo. Al respecto, el Reglamento ha sido modificado en varias ocasiones para agilizar los trámites, a pesar de lo cual el retardo del proceso no ha mejorado, lo cual evidencia que el problema no está en la normativa reglamentaria sino en otras causas, como el grave déficit de recursos que tiene la Comisión para atender adecuada y oportunamente todas las peticiones.

Por lo anterior, consideramos que, teniendo en cuenta la actual situación en el trámite de casos, y los plazos ya existentes, no sería necesario hacer reformas en este sentido. Estimamos que los plazos que existen son razonables y los mismos deben aplicarse con flexibilidad, observando el principio de igualdad de armas, teniendo en cuenta la naturaleza del caso, la gravedad de las violaciones, la antigüedad de los hechos, y otros factores.

Por otra parte, respecto a la respuesta adecuada de la Comisión frente a un exceso de los plazos por las partes, observamos que ya existen en el derecho internacional consecuencias claras frente al silencio procesal de los Estados ante una denuncia internacional. Al respecto, la Corte y la CIDH han establecido en repetida jurisprudencia que “cuando el Estado no contesta la demanda de manera específica, se presumen verdaderos los hechos sobre los cuales guardó silencio, siempre que de las pruebas presentadas se puedan inferir conclusiones consistentes sobre los mismos”³⁶. Por tanto, la falta de respuesta reiterada del Estado en un caso concreto no impediría que la Comisión proceda con el trámite de la petición.

36 Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, Serie C, No. 70, párr. 100; Caso Velásquez Rodríguez. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, No. 4, párr. 138; Caso del Tribunal Constitucional. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C, No. 71, párr. 48; Caso Godínez Cruz. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C, No. 5, párr. 144. CIDH, Informe N° 37/00, Caso 11.481, Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez c. El Salvador, 13 de abril de 2000, párr. 43 y 156.

En relación a la falta de respuesta de las víctimas, la Comisión debe considerar que son las víctimas las principales interesadas en la pronta resolución de la controversia. Por tanto, un retraso en la respuesta de parte de los peticionarios causaría un perjuicio directo sobre la víctima pero no en principio, sobre el Estado, a menos que éste pruebe lo contrario. Aunado a lo anterior, y reconociendo que el Estado y las víctimas no están en igualdad procesal, en diversas ocasiones las víctimas se encuentran en circunstancias adversas, o no cuentan con los medios o las posibilidades de contestar en un plazo estricto, lo cual debe ser valorado por la Comisión.

Finalmente, creemos necesario que, a fin de proveer mayor seguridad jurídica, la Comisión considere enviar una notificación a las partes en que informe que el trámite está cerrado y está realizando el examen final del caso a fin de emitir un informe de fondo, lo cual permitiría a las partes prepararse con antelación para las etapas posteriores de litigio (cumplimiento, presentación del caso a la Corte, etc).

6. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CIDH A LOS ESTADOS

CEJIL considera que el cumplimiento pleno de las recomendaciones contenidas en los informes de fondo de la CIDH es central para fortalecer el SI: la falta de implementación de las decisiones torna la protección en inefectiva.

A pesar de ello, ni los Estados ni el Grupo de Trabajo realizaron propuestas tendientes a crear o mejorar los mecanismos nacionales, o implementar otras medidas con el objeto de garantizar la ejecución efectiva de las decisiones emitidas por la Comisión Interamericana. Tal y como lo hemos señalado en otras ocasiones, para CEJIL esta ausencia es la evidencia más clara de la falta de voluntad real de los Estados para consolidar la protección conferida por el SI.

En primer lugar, como en otras áreas, la CIDH debería mejorar la información con la que cuenta sobre el estado de cumplimiento de sus decisiones, y de las decisiones de la Corte en la medida en que le resulte posible, a fin de identificar obstáculos recurrentes en la implementación.

Asimismo, la propia CIDH podría tomar algunas medidas para incentivar un mayor cumplimiento por parte de los Estados. Proponemos que la CIDH incluya el impulso de legislación y mecanismos de implementación de decisiones entre los temas prioritarios de su agenda promocional.

En cuanto a las medidas contenidas en sus informes de fondo, sugerimos que la Comisión formule de manera más específica el contenido de las recomendaciones emitidas en los casos concretos. Aunado a lo anterior, la Comisión debería ser más activa en el seguimiento sobre el cumplimiento de dichas recomendaciones mediante actividades de monitoreo y no de asesoría. En este sentido, podría actuar a través de las tareas adelantadas en sus relatorías de país y temáticas, las visitas a países, las reuniones de trabajo formales e informales entre las partes, las audiencias, los comunicados de prensa, y las demás herramientas con que cuenta la CIDH. Observamos que algunas de estas medidas han sido propuestas por la Comisión en su respuesta al Consejo Permanente³⁷.

³⁷ Véase, por ejemplo, Respuesta de la CIDH al Consejo Permanente, de 23 de octubre de 2012, párr. 182..

Reconociendo que la actual necesidad de financiamiento hace difícil que la Comisión pueda destinar los recursos necesarios a esta actividad, proponemos que sume a las tareas de promoción ya existentes, la identificación de aquellas recomendaciones que responden a problemas de derechos humanos estructurales, y cuyo cumplimiento tendría un efecto positivo también en el retraso procesal ante la CIDH por la presentación de casos de violaciones recurrentes (por ejemplo, el uso indebido de la jurisdicción militar para la investigación de graves violaciones a los derechos humanos).

Por último, en relación con la suspensión del plazo de tres meses para que la Comisión someta el caso a la Corte, consideramos que el artículo 46 del Reglamento es suficientemente claro respecto a aquellas condiciones que deben darse para que la CIDH considere de manera positiva la solicitud de los Estados. Al respecto, los Estados deberían cumplir cabalmente con el artículo 46(a) del Reglamento, y enviar información detallada que evidencie que está tomando acciones tendientes al cumplimiento.

Por tanto, resulta injustificada y contraria al espíritu del Reglamento, la concesión de una o varias prórrogas a aquellos Estados que omitan enviar informes a la CIDH o cuyos informes evidencian inacción. Esta medida dejaría a las víctimas, que en su momento dieron consentimiento para que su caso fuera sometido a la jurisdicción de la Corte, en estado de desprotección y sin voz. En ese sentido, estamos en desacuerdo con la propuesta de la CIDH de considerar la existencia de mecanismos internos para la implementación de decisiones, a la hora de valorar el otorgamiento de prórrogas a los Estados³⁸. De acuerdo a nuestra experiencia en el litigio, la mera existencia de mecanismos nacionales para el cumplimiento de decisiones del SI no garantiza la ejecución de las recomendaciones, y por tanto, por sí sola, no debe ser motivo para suspender el plazo para el envío de casos a la Corte.

7. ARCHIVO DE PETICIONES

El Informe del Grupo de Trabajo recomienda a la CIDH “desarrollar y ampliar los criterios para el archivo de las peticiones y casos, incluyendo principalmente aquellos de larga inactividad procesal”³⁹. Entre las propuestas que habían realizado al respecto los Estados, se incluye el establecimiento de plazos para el archivo en casos en que el peticionario no de seguimiento al caso por un período determinado, o cuando ya no exista la posibilidad de ofrecer remedio alguno al peticionario⁴⁰.

38 Respuesta de la CIDH al Consejo Permanente, de 23 de octubre de 2012, párr. 120.

39 Informe del Grupo de Trabajo, pág. 12.

40 Presentaciones de la Delegación de México sobre los temas “Asuntos de Procedimiento en la Tramitación de los casos y peticiones individuales” y “Soluciones Amistosas”, Reuniones del Grupo de Trabajo del 20 y 27 de septiembre de 2011. OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF. 10/11, de 7 de octubre de 2011; Exposiciones de la Delegación de Brasil sobre los temas “Soluciones Amistosas”, “Procedimientos para el Trámite de Casos Individuales”, “Financiamiento de la CIDH”, “Promoción de los Derechos Humanos”, así como la intervención de Brasil durante la reunión del Grupo de Trabajo con la CIDH celebrada el 1 de noviembre de 2011. OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF.30/11, 3 de noviembre de 2011; y Propuestas de la Delegación de Chile sobre los temas “Funciones de Promoción”, “Medidas Cautelares”, “Soluciones Amistosas”, “Asuntos de procedimiento en la tramitación de los casos y peticiones individuales”, y “Financiamiento”, Tercera y última fase de labores del Grupo de Trabajo. OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF. 33/11, de 11 de noviembre de 2011.

En su documento de respuesta al Consejo Permanente, la CIDH propone incluir en su Reglamento “una norma, de conformidad con la cual la ausencia de impulso procesal por la parte peticionaria motivaría el archivo del expediente respectivo”⁴¹.

Consideramos que la aplicación automática de esta norma, sin considerar las razones de la demora por parte del peticionario, sería contraria a los principios *pro persona*, de efectividad y universalidad, que inspiran el SI.

En primer lugar, es preciso considerar que si bien puede haber inactividad procesal en algunos casos de parte del peticionario, ello no siempre implica la desaparición de la alegada violación de derechos humanos que motivó la petición, que es el requisito previsto en el artículo 48(1) de la CADH para considerar el archivo. Al respecto, de conformidad con el carácter tutelar del procedimiento, la CIDH puede continuar con el trámite de una petición a pesar de la inactividad de una de las partes, siempre que existan o subsistan los hechos que originaron la presentación de la misma⁴². La Comisión debe valorar en este sentido, que en algunos contextos podrían existir presiones sobre la víctima para abandonar el litigio internacional, por lo que debería preservar su competencia para valorar caso por caso si se dan los requisitos para proceder al archivo.

De manera adicional, no es claro a qué se refieren los Estados y la Comisión al utilizar el término “inactividad procesal”. En algunos supuestos, si bien los peticionarios han presentado los escritos correspondientes en las distintas fases procesales, la Comisión no adopta una decisión oportuna por la demora en el trámite. Ello puede generar, pasado un tiempo, que el caso no cuente con información actualizada o que la situación del peticionario haya cambiado debido a esa demora. Obviamente, dicho paso del tiempo puede tener consecuencias en la capacidad de la víctima para responder (por desplazamiento, muerte, mudanza, entre otras razones). Adicionalmente, la inactividad del peticionario no es sinónimo en todos los casos de la inactividad de la víctima. Es por tanto necesario definir qué se entiende por “inactividad procesal” del peticionario, y analizar caso por caso las circunstancias por las que se produce, para que no sea la víctima la que pague por el retraso originado por el órgano de protección, por el propio Estado, o por las consecuencias inherentes a la violación.

Con base en lo anterior, consideramos que no son necesarias reformas reglamentarias sobre el archivo. El artículo 42 del Reglamento de la CIDH, el cual fue modificado casi en su totalidad en la reforma de 2009, recoge de manera detallada el procedimiento para el archivo de casos. Consideramos que el artículo 42 es suficientemente claro y consistente con el artículo 48 de la CADH, y por tanto no precisa reformas.

Sin perjuicio de ello, en aquellos casos en que el archivo sea oportuno por cumplir los requisitos del artículo 42 del Reglamento, el mismo no debe nunca decretarse sin contar con la posición de la víctima. La Comisión debe notificar a la víctima y sus representantes sobre los casos que está considerando archivar, y debe darles una oportunidad adecuada para responder sobre las razones que llevaron a la inactividad y sobre la subsistencia de los hechos que motivaron la petición.

41 Respuesta de la CIDH al Consejo Permanente, de 23 de octubre de 2012, párr. 103.

42 Artículo 48 de la CADH.

Finalmente, estamos en desacuerdo con la propuesta de la Comisión, de incluir una norma en el Reglamento por la que el archivo sea considerado como “definitivo”, si ello se entiende como *res judicata*. De acuerdo al espíritu tutelar del SI, y al principio *pro persona*, el archivo debería considerarse tan sólo como una suspensión provisional del procedimiento, sin perjuicio de que el peticionario pueda presentar información en un momento posterior que justifique la reapertura del trámite. Esa propuesta sería sin duda más garantista con los derechos de las víctimas, a la vez que otorgaría la seguridad jurídica necesaria a las partes. De manera adicional, la mayoría de nuestros ordenamientos estatales distinguen entre el archivo de un caso y la “caducidad de instancia”, que son conceptos diferentes con consecuencias jurídicas distintas.

8. SOLUCIONES AMISTOSAS

La posibilidad de implementar una solución amistosa se contempla tanto en la CADH⁴³, como en el Reglamento de la CIDH⁴⁴. Recientemente la Comisión incluyó el fortalecimiento del proceso de solución amistosa en su Plan Estratégico para 2011-2015, así como también creó un grupo de trabajo especializado en la materia⁴⁵. La CIDH realizó una consulta el año 2011 cuyos resultados no conocemos, por lo que estaremos pendientes de los resultados preliminares que la CIDH publique al respecto⁴⁶.

Si bien damos la bienvenida a dichos avances y reconocemos la utilidad del mecanismo de soluciones amistosas, nos preocupan algunas de las propuestas realizadas por los Estados en el Informe del Grupo de Trabajo⁴⁷.

En primer lugar, consideramos delicada la recomendación de capacitar al personal de la Comisión sobre la “facilitación de procesos”. Al respecto, la Comisión está considerando “incorporar especialistas en mediación en la etapa de negociación de los procesos de solución amistosa”, así como que “seguirá manteniendo reuniones con expertos en mediación, arbitraje y otras formas de resolución de conflictos⁴⁸”. En este sentido, si bien la capacitación del personal de la Secretaría en esta materia es positivo, es preciso que la CIDH tenga presente cuál es su rol

43 Artículo 48, inciso 1., apartado f) CADH.

44 Artículo 40 inciso 1. Reglamento CIDH.

45 “We have a working group on precautionary measures; we have a working group on court cases. Well part of the implementation of the phase one of this project is the implementation of the working group on friendly settlements, so that we can have people who are specialized in this mechanism and who can also produce more results in the mechanisms. As I’ve said the funding is quite limited so I am in conditions to present to you right now the working group of the Commission on the question of friendly settlement which is a person within our secretariat which is a person who is primarily in charge of the implementation of this project, and that’s Fanny Gomez. She is our working group and I accompany her in this initiative. So we’re starting this strengthening process. It’s a very limited and modest initiative but because the Commission takes this so seriously, the Commission did reach out to seek and obtain external funding to do it.” PRESENTATION BY THE EXECUTIVE SECRETARIAT OF THE IACHR ON THE TOPIC “FRIENDLY SETTLEMENT”(Working Group meeting of September 27, 2011) Special Working Group to Reflect on the Workings of the IACHR with a view to Strengthening the IAHRs, 2 de Diciembre de 2011.

46 La Comisión incluyó una referencia en su respuesta al Consejo. Ver Respuesta de la CIDH al Consejo Permanente, de 23 de octubre de 2012, párr. 126.

47 Informe del Grupo de Trabajo, pág. 14.

48 Respuesta de la CIDH al Consejo Permanente, de 23 de octubre de 2012, párrs. 130 y 141.

y los criterios que deben guiar su actuar, a la hora de ponerse a disposición de las partes para propiciar diálogos que puedan llevar a una solución amistosa.

Al respecto, el rol de la Comisión no es el de actuar como mediador o árbitro, sino el de garantizar que se obtenga justicia en un caso determinado. Para ello, deberá considerar la naturaleza y gravedad de las violaciones alegadas, las exigencias del interés de la justicia, las circunstancias del caso concreto, y la actitud del Estado, entre otros. En este sentido, la Comisión establece en su Reglamento que “podrá dar por concluida su intervención en el procedimiento de solución amistosa si advierte que el asunto no es susceptible de resolverse por esta vía, o alguna de las partes no consiente en su aplicación, decide no continuar en él, o no muestra la voluntad de llegar a una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos humanos”⁴⁹. Nos parece fundamental, además, que la CIDH valore el grado de cumplimiento de los Estados en acuerdos de solución amistosa ya homologados y las decisiones de la CIDH, a la hora de incentivar nuevos acuerdos. En este sentido el indicador de éxito de la CIDH, no debe ser el de la obtención de un mayor número de acuerdos, sino el alcance efectivo de reparación integral para las víctimas de esos casos concretos.

En ese mismo sentido, consideramos que no debería emitirse ningún informe de solución amistosa que trunque las posibilidades de que prospere el proceso internacional hasta que no se efectivice en la práctica la solución propuesta. Por esa razón, estamos en desacuerdo con la propuesta realizada por la CIDH de que se requiera a las partes la inclusión en el acuerdo de solución amistosa de una cláusula en la que establezcan plazos para el cumplimiento, tras lo cual, una vez las partes hayan dado su consentimiento al acuerdo, la Comisión publicaría el informe⁵⁰. En primer lugar, consideramos que con este esquema que propone la CIDH, es decir la publicación previa al cumplimiento, los peticionarios no tenemos incentivo alguno para firmar acuerdos de solución amistosa. En segundo lugar, esta vía deja a las víctimas sin la posibilidad de acudir a la Corte o de solicitar a la CIDH la publicación del Informe de artículo 51 en caso de incumplimiento del acuerdo de parte del Estado⁵¹.

Asimismo, nos preocupa la propuesta de los Estados relativa a la consideración de acuerdos de solución amistosa por parte de la CIDH, una vez emitido un informe de fondo, por cuanto la misma es contraria a los artículos 49 y 50 de la CADH, en virtud de los cuales de no existir solución amistosa la CIDH procede a la emisión del informe de fondo. Por tanto, no es posible llegar a un acuerdo de solución amistosa una vez emitido un informe de fondo, lo cual sería inconsistente además con la determinación de responsabilidad internacional que dicho informe contiene. Ello sin perjuicio de que tras la emisión del informe, el Estado reconozca total o parcialmente responsabilidad en el caso, y que en virtud de ella se realice un acuerdo para el cumplimiento de las reparaciones en el caso en concreto⁵².

49 Artículo 40, incisos 2 y 4 del Reglamento de la CIDH

50 Ver Respuesta de la Comisión al Consejo Permanente, de 23 de octubre de 2012, párr. 138.

51 Si hubiera estado vigente el modelo propuesto por la CIDH, no habría llegado a la Corte Interamericana, por ejemplo, un caso tan emblemático como el de *Las Dos Erres vs. Guatemala*, ni se habría publicado el informe de artículo 51 en el caso *Víctor Hugo Maciel vs. Paraguay*, en el que en virtud de que el Estado no dio cumplimiento al punto segundo (Garantías de Justicia) del Acuerdo de Solución Amistosa, decidió publicar el Informe de Fondo. Véase: CIDH. Informe No. 85/09 “Acuerdo de Cumplimiento Víctor Hugo Maciel, Paraguay” de 6 de Agosto de 2009.

52 Observamos que esto último es lo que la CIDH ha propuesto en su respuesta al Consejo Permanente, con lo que concordamos. Ver Respuesta de la Comisión al Consejo Permanente, de 23 de octubre de 2012, párr. 133.

Observamos también con preocupación que el Informe del Grupo de Trabajo no recoge recomendación alguna a los Estados en relación a medidas tendientes a mejorar el cumplimiento de los acuerdos de solución amistosa. Al respecto, considerando la limitación de recursos de la CIDH, encontramos que no sería pertinente que la misma tenga la responsabilidad de elaborar un manual-guía sobre soluciones amistosas, su objetivo, criterios, ventajas, y otra información sugerida por los Estados. Como evidenciamos anteriormente, nos parece que en este sentido lo relevante sería que los propios Estados adopten mecanismos para dar un mayor cumplimiento a todas las decisiones del SI, incluyendo los acuerdos de solución amistosa. Esta sería la medida que sin duda incentivaría la celebración de un mayor número de soluciones amistosas.

D. CONSIDERACIONES SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. LAS MEDIDAS CAUTELARES DICTADAS POR LA COMISIÓN

Las medidas cautelares han contribuido desde hace más de tres décadas, a la protección de miles de personas en situación de riesgo en los Estados miembros de la OEA⁵³. Desde 1967 se han emitido recomendaciones a los Estados para evitar daños irreparables a las personas⁵⁴ y en ese mismo año, en el Artículo 48(b) del Reglamento de la CIDH se estableció un procedimiento para la consideración de comunicaciones en relación con casos de represalias en contra de personas que presentaran peticiones ante la CIDH.

La CIDH ha empleado las medidas con el fin de otorgar protección a miles de personas y grupos de personas que se encuentran en riesgo de ver vulnerados sus derechos fundamentales⁵⁵.

Asimismo, las medidas cautelares representan una de las herramientas más efectivas que el SI tiene a su disposición, a fin de garantizar la firme protección de los derechos de individuos y comunidades en las Américas, así como para salvaguardar la materia jurídica de los procedimientos bajo su jurisdicción.

Como otros tribunales y órganos cuasi jurisdiccionales, internacionales y regionales, la CIDH tiene competencia para ordenar medidas cautelares, las cuales son de carácter vinculante para todos los Estados Miembros de la OEA⁵⁶. En el derecho internacional público la posibilidad de dictar medidas de protección se consagra, por ejemplo, en el artículo 41 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia⁵⁷,

53 CIDH. Comunicado de Prensa 84/09. CIDH publica su nuevo reglamento. Washington D.C., 10 de diciembre de 2009.

54 Presentación de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH sobre el tema "Medidas Cautelares" (Reunión del Grupo de Trabajo del 29 de noviembre de 2011).

55 Entre estos grupos se encuentran, entre otros, defensores y defensoras de derechos humanos, periodistas y sindicalistas, y grupos vulnerables, tales como mujeres, niños, comunidades afrodescendientes, pueblos indígenas, personas desplazadas, comunidades LGBTBI y personas privadas de libertad. Adicionalmente, las medidas han dado protección a testigos, operadores de justicia, personas en vías de ser deportadas a un país donde podrían ser objeto de pena de muerte, enfrentar torturas o ser sometidas a tratos crueles e inhumanos, entre otros. Véase: CIDH, Informe Anual 2011, Capítulo 3, inciso C, párrafo 10.

56 CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. 7 de marzo de 2006, párrs. 235, 240-241.

57 De acuerdo al artículo 41 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia: "1. La Corte tendrá facultad para indicar, si considera que las circunstancias así lo exigen, las medidas provisionales que deban tomarse para resguardar los derechos de cada una de las partes. 2. Mientras se pronuncia el fallo, se notificarán inmediatamente a las partes y al Consejo de Seguridad las medidas indicadas". De igual modo, anteriormente, la Corte Permanente de Justicia Internacional había establecido que "the parties to a case must abstain from any measure capable of exercising a prejudicial effect in regard to the execution of the decision to be given, and, in general, not allow any

y el artículo 25 del Estatuto del Tribunal Internacional del Derecho al Mar⁵⁸.

En cuanto al derecho internacional de los derechos humanos, el artículo 62(3) de la Convención Americana consagra la adopción de medidas urgentes de protección por parte de la Corte Interamericana. Por su lado, el Protocolo de la Carta Africana de los Derechos de las Personas y los Pueblos, consagra en su artículo 27 que en casos de gravedad y urgencia extrema, y cuando sea necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Corte podrá dictar las medidas provisionales que considere necesarias⁵⁹. En cuanto al sistema regional europeo, la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, adoptada en 1950, no otorga competencia ni al Tribunal Europeo ni a la ahora extinta Comisión Europea de Derechos Humanos para la adopción de medidas urgentes de protección, a pesar de lo cual ambos órganos las adoptaron en la práctica⁶⁰.

Asimismo, otros órganos cuasi-jurisdiccionales, tales como el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Regla 86, U.N. Doc. CCPR/C/3/Rev.3 (1994)), el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura (Regla 108 (1), U.N. Doc. CAT/C/3/Rev.3 (1998)), y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Regla 94, U.N. Doc. CERD/C/35/Rev.3, 01/01/89 (1989)), prevén el mecanismo de medidas cautelares en sus Reglamentos, sin base convencional o estatutaria.

La base jurídica de las medidas cautelares deriva de los poderes implícitos de la CIDH⁶¹, reafirmados en su práctica y plasmados en su Estatuto⁶² y sus sucesivos reglamentos⁶³. Su carácter vinculante emana de la obligación general de garantía de los derechos humanos que tienen los Estados en virtud de los compromisos derivados de los tratados interamericanos de derechos humanos, en particular de la

step of any kind to be taken which mightn aggravate or extend the dispute". See *Electricity Company of Sofia & Bulgaria*, 1939 P.C.I.J. (ser. A/B) No. 79, at 199 (Dec. 5).

58 De acuerdo al artículo 25: "Con arreglo al Artículo 290, el Tribunal y su Sala de Controversias de los Fondos Marinos estarán facultados para decretar medidas provisionales. Si el Tribunal no se encuentra reunido o si el número de miembros disponibles no es suficiente para que haya quórum, las medidas provisionales serán decretadas por la sala que se establezca en virtud del párrafo 3 del Artículo 15 de este Anexo. No obstante lo dispuesto en el párrafo 4 del Artículo 15 de este Anexo, las medidas provisionales podrán ser adoptadas a solicitud de cualquiera de las partes en la controversia. Dichas medidas estarán sujetas a examen y revisión por el Tribunal.

59 Article 27, FINDINGS: "If the Court finds that there has been violation of a human or peoples' rights, it shall make appropriate orders to remedy the violation, including the payment of fair compensation or reparation. In cases of extreme gravity and urgency, and when necessary to avoid irreparable harm to persons, the Court shall adopt such provisional measures as it deems necessary." See Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Establishment of an African Court on Human and People's Rights, OAU Doc. OAU/LEG/EXP/AFCHPR/PROT (III), art. 27(2).

60 Al respecto, ver Morillo, Augusto y Véscovi, Enrique, "Medidas provisionales y cautelares", pág. 158.

61 Sobre la teoría de los poderes implícitos y su uso por la CIDH, ver: Medina, Cecilia, *The Battle for Human Rights: Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*. Dordrecht (The Netherlands): Martinus Nijhoff Publishers, 1988. 363; ver asimismo, Corte Europea de Derechos Humanos, *Caso Mamatkulov v. Turkey*, Sentencia de 6 de febrero de 2003. Vale destacar que el tribunal europeo desarrolla sus medidas provisionales de modo jurisprudencial, sin que estén plasmadas expresamente en el tratado.

62 Ver Estatuto de la CIDH, artículo 19(c).

63 Ver Reglamento de la CIDH (aprobado en su 660ª sesión celebrada el 8 de abril de 1980), artículo 26. Asimismo, ver Reglamento de la CIDH (aprobado por la Comisión en su 137º Período ordinario de Sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009, y modificado el 2 de septiembre de 2011), artículo 25 (vigente).

Convención Americana y de la Carta de la OEA⁶⁴.

A través de este mecanismo, la Comisión ha venido dando cumplimiento a su mandato de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” en los términos del artículo 106 de la Carta de la OEA y del artículo 41 de la CADH, y de asistir a los Estados a cumplir con su ineludible deber de protección –el cual es su obligación en toda instancia⁶⁵.

Dicha potestad se ha consolidado además a través de su práctica constante, que ha sido aceptada por los Estados de la región, como se deriva del mayor cumplimiento otorgado a las medidas en relación con los informes de fondo de la CIDH, así como de los mecanismos que han adoptado los propios Estados para su correcta implementación⁶⁶.

Asimismo, es interesante observar que la adopción de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas se realiza sin que haya habido un cuestionamiento a la aplicabilidad o validez de las medidas cautelares que ya estaban previstas en el Reglamento de la CIDH vigente en aquella época⁶⁷. Por el contrario, dicha Convención posee una norma de atribución de competencia que remite de manera genérica al Reglamento de la CIDH mencionando expresamente también los dispositivos relativos a las medidas cautelares. De ahí puede derivarse otro acto de aceptación del instituto de las medidas cautelares por parte de los Estados miembros de la OEA.

Actualmente, las medidas cautelares están incorporadas y su trámite regulado por el artículo 25 del Reglamento de la Comisión, el cual fue modificado sustantivamente en 2009, para incluir muchas de las propuestas entonces formuladas por los Estados. Como desarrollaremos a continuación, el trámite e implementación de las medidas cautelares puede perfeccionarse en diversos aspectos para dar mayor claridad y efectividad al proceso. Ello podría eventualmente realizarse mediante la adopción, o modificación según sea el caso, de las prácticas internas de la CIDH, y consolidarse en directivas u otros instrumentos internos y públicos. Asimismo, la supervisión de la implementación adecuada de las medidas y el desarrollo de mecanismos de ejecución de las mismas a nivel interno deben ser parte de la agenda fundamental de la CIDH.

Con base en ello, realizamos las siguientes propuestas.

64 CIDH. Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas. 7 de marzo de 2006, párrs. 240-241.

65 CIDH. Informe Anual 2011, Capítulo 3B, párr. 6.

66 Muchos Estados han aceptado implícitamente la competencia de la CIDH de emitir medidas, estableciendo procedimientos, creando órganos, dictando decisiones y creando leyes con la finalidad de implementar las decisiones sobre Medidas Cautelares que emite la CIDH. Algunos Estados, como Bolivia y México, celebran reuniones interinstitucionales sobre la implementación de las medidas de protección requeridas por los órganos del sistema interamericano. Así como Guatemala, Canadá, Ecuador, El Salvador, Colombia, Honduras, y Perú.

67 Dicha Convención hace referencia expresa al mecanismo de medidas cautelares en su artículo XIII.

2. SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

a. Individualización de los beneficiarios

El Informe del Grupo de Trabajo recomendó que la Comisión, al momento de otorgar medidas cautelares, debería mejorar los mecanismos para individualizar a los beneficiarios⁶⁸.

Al respecto, si bien en algunos casos la individualización de los beneficiarios de las medidas puede ser importante para facilitar la protección de un grupo de personas determinado, ello no debería tornarse en un requisito imprescindible a la hora de otorgar las medidas de protección. Ello, porque la efectiva tutela de los derechos de una persona o grupo puede requerir o hacer conveniente que se emitan medidas de carácter colectivo e innominado (total o parcialmente) en las que no se individualiza a cada beneficiario/a, como ocurre por ejemplo, en un incendio en una prisión, la deportación de un grupo de migrantes innominados, u otras circunstancias que ya han sido desarrolladas por los órganos del SI.

Estas situaciones no son ajenas a los desarrollos del derecho comparado o el derecho nacional, que en su normativa, jurisprudencia y doctrina incluyen múltiples vías de abordaje de dichas problemáticas a través de mecanismos flexibles como las figuras del *habeas corpus* preventivo, el amparo, o las acciones de protección de derechos colectivos y difusos⁶⁹.

En este sentido, entre las reformas que se hicieron al Reglamento de la CIDH en 2009, se incluyó de manera expresa la capacidad de la Comisión para otorgar medidas de carácter colectivo con la finalidad de prevenir un “daño irreparable a las personas debido a su vínculo

68 Informe del Grupo de Trabajo, pág. 11 (inciso h). Ver también Propuestas de la Delegación de Colombia, sobre los temas “Medidas Cautelares”, “Asuntos de Procedimiento en la Tramitación de los Casos y Peticiones Individuales”, “Soluciones Amistosas”, “Criterios para la Construcción del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH”, y “Promoción de los Derechos Humanos”, Tercera y última Fase de labores del Grupo de Trabajo: presentación y consideración de las propuestas de los Estados Miembros para ser elevadas a la consideración del Consejo Permanente. OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF. 34/11, 11 noviembre 2011; y Delegación de Colombia Presentación sobre el Tema “Criterios para la Construcción del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH” y Propuestas sobre el Tema “Medidas Cautelares”, Reunión del Grupo de Trabajo del 29 de noviembre de 2011. OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF. 40/11, 1 diciembre 2011 y Presentación de la Delegación de México sobre los Temas “Desafíos Y Objetivos De Mediano Y Largo Plazo Del SIDH” y “Medidas Cautelares”, Reunión Del Grupo De Trabajo Del 12 De Septiembre De 2011, OEA/Ser.G GT/SIDH/INF.4/11, 12 de septiembre de 2011.

69 En Argentina, a partir de la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Halabi, Ernesto c/ P.E.N – Ley 25.873 – Decreto 1563/04 s/ acción de amparo” se crearon pretorianamente en el ordenamiento jurídico argentino las “acciones de clase o grupo”. El Tribunal entendió que los efectos de la sentencia serían *erga omnes*, y así de esta manera se extendieron a todos los miembros de la “clase” que representaba el actor. Asimismo, en Colombia, el artículo 88 de su Constitución Nacional establece la existencia dentro su ordenamiento de las “acciones populares” (se utilizan cuando el grupo afectado tiene un carácter indeterminado. Por su parte, en Chile a partir de la sanción de la Ley 19.955 se incorporaron al orden interno las “acciones de interés colectivo” o las “acciones de clase”. Estados Unidos fue uno de los grandes precursores de las acciones colectivas (o “class actions”), y ya las Federal Rules of Civil Procedure de 1938 fijaron en la regla 23 las normas rectoras de las llamadas class actions. Brasil cuenta con este tipo de acciones desde 1977, en que se aprobó la Ley de la Acción Popular. Ver Antonio Gidi y Eduardo Ferrer Mac-Gregor. La Tutela de los Derechos Difusos, Colectivos e Individuales Homogéneos. Hacia un Código Modelo para Iberoamérica. Editorial Porrúa, México, 2003.

con una organización, grupo o comunidad de personas determinadas o determinables⁷⁰. Dicha reforma consolidó desarrollos jurisprudenciales relevantes en materia de medidas de protección de carácter colectivo⁷¹. Al respecto, el Sistema Interamericano ha definido importantes estándares en la concesión de medidas en casos emblemáticos de grupos cuyos miembros no era posible individualizar, al requerir que se tratara de “una comunidad organizada, ubicada en un lugar geográfico determinado, cuyos miembros pueden ser identificados e individualizados y que, por el hecho de formar parte de dicha comunidad, todos sus integrantes se encuentran en una situación de igual riesgo de sufrir actos de agresión en su integridad personal y su vida⁷²”.

Por lo anterior, consideramos que un requisito estricto de individualización de los beneficiarios en todas las medidas cautelares supondría un retroceso respecto a los avances logrados por el Sistema, en consonancia con el derecho internacional y los ordenamientos de los propios Estados de la región.

Sin perjuicio de ello, consideramos que es útil y razonable que la CIDH motive la adopción de una medida cautelar, incluyendo la referencia a la necesidad o pertinencia de la adopción de una medida en favor de víctimas innominadas o de un grupo determinado o determinable. En este sentido, observamos que la Comisión ha señalado en su respuesta al Consejo Permanente que “incorporará el criterio de que los beneficiarios pueden ser determinados a través de su ubicación geográfica o cuando se pueda identificar el colectivo, pueblo, comunidad u organización a los cuales pertenecen, y se encuentran en una situación de riesgo por formar parte de dicha comunidad o grupo⁷³”.

Asimismo, es de notar que las medidas a conceder, sin duda, deben ser acordes a la naturaleza de la situación que amerita la protección en favor de un grupo o un conjunto parcial o total de personas innominadas pero determinables. Por último, sin perjuicio de la incitativa propuesta por la CIDH para elaborar manuales jurisprudenciales y de buenas prácticas en esta materia⁷⁴, es competencia de los Estados

70 Reglamento de la CIDH Artículo 25(3).

71 Así, entre las medidas provisionales colectivas expedidas por la Corte Interamericana a solicitud de la CIDH, tenemos las otorgadas en el caso *Awas Tingni* (referidos a pueblos indígenas), y el de las niñas *Yean y Bosico* (Haitianos y dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana). También se han expedido medidas urgentes de carácter colectivo en relación con condiciones carcelarias extremas, como las de *Urso Branco* (Brasil), *Uribana* (Venezuela) y *Penitenciarias de Mendoza* (Argentina), además de una serie de otras referidas a condiciones de reclusión de niños y adolescentes (*FEBEM – Brasil*) o de personas con discapacidad mental *Pacientes del Hospital Neuropsiquiátrico* (Paraguay). Por su parte la CIDH, ha otorgado numerosas medidas cautelares orientadas a salvaguardar el derecho a la propiedad de diversas comunidades indígenas, entre las que vale la pena destacar las otorgadas a la comunidad indígena *Sarayaku*, las emitidas en favor de las *Comunidades Indígenas Mayas* y sus miembros en Belice, las emitidas en favor de la *Comunidad Indígena Yakye Axa*; las del pueblo de *Saramaka v. Surinam*; entre muchas otras. Ver Felipe González, “Las medidas urgentes en el Sistema Interamericano”. *Revista Sur*, v. 7 No. 13, dic. 2010, págs. 63 y 64.

72 Ver, por ejemplo, Corte IDH, *Medidas Provisionales respecto a la República de Colombia*, Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, Resolución de 24 de noviembre de 2000, considerando 7; *Medidas Provisionales respecto de la República Bolivariana de Venezuela*, Asunto del Internado Judicial de Monagas (“La Pica”), Resolución de 9 de febrero de 2006, considerando 8; *Medidas Provisionales respecto a la República de Ecuador*, Caso Pueblo Indígena de Sarayaku, Resolución de 6 de julio de 2004, considerando 9; y, CIDH, MC 259-02 (Estados Unidos), *Personas detenidas en la Base Naval de Guantánamo*, Cuba, 12 de marzo de 2002.

73 Ver Respuesta de la CIDH al Consejo Permanente, de 23 de octubre de 2012, párr. 81.

74 *Ibid*, párr. 84.

realizar esfuerzos significativos para, en coordinación con los beneficiarios de las medidas, mejorar sus prácticas y mecanismos locales a fin de dar cumplimiento efectivo a este tipo de medidas.

b. Denuncia a nivel interno de la situación, estándar de prueba y obtención del consentimiento de los beneficiarios

Los Estados Miembros sugieren que en aras de “dar mayor relevancia a la subsidiaridad de la tutela internacional”, la Comisión debería cerciorarse que se hayan agotado los recursos internos disponibles previo al otorgamiento de medidas cautelares⁷⁵. Adicionalmente, el Informe del Grupo de Trabajo recomienda a la CIDH que al fundamentar sus decisiones relativas a las medidas, explicita “los elementos factuales que le sean presentados, así como los elementos ofrecidos que *comprueban la veracidad* de los hechos” (resaltado propio)⁷⁶. De igual modo, los Estados proponen que la CIDH verifique, “cuando resulte procedente, que los posibles beneficiarios de las medidas hayan otorgado autorización o consentimiento para que se presenten solicitudes en su nombre”⁷⁷.

En relación con el tema de la denuncia interna, nos genera gran preocupación que los Estados estén planteando un requisito de “agotamiento de recursos internos” en relación a un procedimiento de la naturaleza de las medidas cautelares, que es un trámite expedito cuya finalidad es prevenir daños irreparables en situaciones graves y urgentes. En ese contexto, resulta irrazonable solicitar que los potenciales beneficiarios agoten los recursos en la jurisdicción interna, dado que ello retardaría el trámite y tornaría la protección inefectiva. Tal y como consideró la CIDH al respecto:

*[I]t has been recognized by this Commission and other international adjudicative bodies that the effective exercise of their mandates requires the ability, in certain circumstances, to request a state to act or refrain from acting in situations of extreme gravity or urgency where application of the usual rule of exhaustion of domestic remedies may not be appropriate or practicable. [...] In light of the inherently urgent and vital nature of such measures, the Commission, like other international bodies, has not considered establishment of the exhaustion of domestic remedies requirement to be a precondition for its longstanding authority to grant precautionary measures.*⁷⁸

75 Propuestas de la Delegación de Brasil sobre los temas “Fundamentación de Decisiones”, “Trámite de Peticiones, de Casos y de Medidas Cautelares”, “Plazos para los Estados”, “Mecanismo de Soluciones Amistosas”, “Promoción de Derechos Humanos” y “Gestión Transparente”, Tercera y última fase de labores del Grupo de Trabajo: presentación y consideración de las propuestas de los Estados Miembros para ser elevadas a la consideración del Consejo Permanente. OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF. 48/11, 6 diciembre 2011. Presentaciones de la Delegación de Argentina sobre los Temas “Asuntos de Procedimiento en la Tramitación de los Casos y Peticiones Individuales ante la CIDH” y “Medidas Cautelares”, Reunión del Grupo de Trabajo del 20 de septiembre de 2011. OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF.6/11, 26 septiembre 2011. Ver también en este sentido, que el Secretario General de la OEA sí lo ha dicho expresamente (CIDH. Seminario Preparatorio para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. 30 de mayo de 2012. Audios disponibles.

76 Informe del Grupo de Trabajo, pág. 11 (inciso g, primer punto).

77 Ibid. (inciso i).

78 IACHR, Precautionary Measures 259-02, Detainees in Guantánamo Bay, Cuba (United States), resolution of October 28, 2005.

Por otro lado, el actual Reglamento de la CIDH ya incorporó como uno de los requisitos que la Comisión tenga en cuenta para otorgar las medidas, “si se ha denunciado la situación de riesgo ante las autoridades pertinentes o los motivos por los cuales no hubiera podido hacerse”⁷⁹. Si bien la denuncia es un elemento más de valoración de la CIDH, CEJIL ha mantenido que su aplicación automática podría tornar el mecanismo de protección inefectivo, dado que existen múltiples situaciones en las que los beneficiarios pueden verse impedidos de interponer denuncias a nivel interno (por ejemplo, en casos de inestabilidad democrática, disrupción del estado de derecho y del funcionamiento de las instituciones, cuando la amenaza provenga de las autoridades locales ante las cuales se interpondría la denuncia, cuando la situación de las víctimas les impida denunciar, u otras situaciones similares).

De igual manera, consideramos que la recomendación del Grupo de Trabajo de que la Comisión considere los elementos ofrecidos para “comprobar” la veracidad de los hechos, resulta totalmente contraria a la naturaleza urgente del mecanismo de medidas, y al estándar de prueba desarrollado en el derecho internacional en esta materia. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que los hechos que motivan una solicitud de medidas provisionales no requieren estar plenamente comprobados, sino que se “requiere un mínimo de detalle e información que permitan al Tribunal apreciar *prima facie* una situación de extrema gravedad y urgencia”⁸⁰.

Como resultado de la vara más flexible y tutelar utilizada para emitir las medidas cautelares, el Reglamento de la CIDH sostiene expresamente que la adopción de aquéllas no implica la admisibilidad o mérito de una petición. Es de notar también, que en el curso del trámite de las medidas cautelares, un Estado puede presentar información de hecho que compruebe que un supuesto fáctico que dio pie a la adopción de las medidas no se da, ello, sin generar un cambio de estándar de prueba para la adopción de las mismas.

En lo relativo al consentimiento de los beneficiarios tenemos observaciones similares. Dicho requisito fue incorporado en el artículo 25(4)(c) del actual Reglamento, que establece que la CIDH tendrá en cuenta si existe “expresa conformidad de los potenciales beneficiarios cuando la solicitud sea presentada a la Comisión por un tercero, salvo en situaciones en las que la ausencia de consentimiento se encuentre justificada”. Al respecto, de nuevo consideramos que su aplicación estricta en todos los casos limitaría la capacidad de respuesta de la Comisión en los casos de necesidad extrema de protección. Para poner un ejemplo, cuando CEJIL, en conjunto con otras organizaciones, solicitó en 2002 medidas cautelares a favor de las personas detenidas en Guantánamo, el gobierno de los Estados Unidos no permitía a las familias de los detenidos o a sus abogados el contacto con los mismos. Si el requisito del actual artículo 25(4)(c) hubiera existido en aquel momento y se hubiera aplicado de manera estricta, la CIDH habría estado impedida de actuar en uno de los casos más emblemáticos en ese momento. En ese sentido, no resulta difícil imaginar situaciones similares de personas privadas de

79 Ver artículo 25(4)(a) del Reglamento de la CIDH.

80 Cfr. Caso de los Niños y Adolescentes Privados de Libertad en el “Complejo do Tatuape” de Febem. Medidas Provisionales y Solicitud de Ampliación de Medidas Provisionales respecto del Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de julio de 2006, Considerando vigésimo tercero. Ver también, Corte IDH. Solicitud de Medidas Provisionales respecto de Panamá. Cuatro Comunidades Indígenas Ngöbe y sus miembros. Resolución de 20 de mayo de 2010, párr. 10. Ver *mutatis mutandis*: Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicar. v. U.S.), 23 I.L.M. 468, 473 (I.C.J.1984), donde la Corte Internacional de Justicia determinó que al considerar una solicitud de medidas provisionales, la parte peticionaria de dichas medidas necesitaría demostrar únicamente la existencia *prima facie* de su jurisdicción, puesto que la Corte no necesita demostrar en esa etapa procesal que tiene jurisdicción sobre el fondo del caso.

libertad o incomunicadas, comunidades de difícil acceso, personas bajo amenazas por agentes estatales, entre otros, en cuyos casos la obtención de consentimiento escrito de cada persona protegida puede tornarse imposible o riesgoso. Adicionalmente, es de notar que la CIDH presume el consentimiento de las víctimas a la denuncia internacional salvo que exista un cuestionamiento expreso de un peticionario, representante o del propio Estado.

Sin perjuicio de lo anterior, y a efectos de otorgar mayor transparencia y seguridad jurídica al procedimiento, consideramos que, en su decisión de otorgamiento de las medidas cautelares, si existiera cuestionamiento alguno al consentimiento otorgado por las víctimas, la Comisión podría explicitar los motivos que la llevan a otorgar las medidas en aquellas situaciones en que no contaba con el consentimiento expreso de la totalidad de los beneficiarios.

Observamos que en su respuesta al Consejo Permanente, la CIDH señala al referirse a esta materia que está considerando incluir en el Reglamento la adición de los términos “autorización” y “consentimiento”⁸¹. Si bien no es claro el alcance que tendría la adición de esos conceptos, esperamos que, de aprobarse la reforma, la CIDH no requiera poder formal de los beneficiarios, lo cual tendría el efecto de tornar inefectivo el mecanismo de medidas en muchas ocasiones en que la protección no puede esperar el final de un trámite burocrático prolongado.

c. Solicitud de información del Estado

Durante el funcionamiento del Grupo de Trabajo, algunos Estados Miembros sugieren que la solicitud de información previa por parte de la Comisión al Estado involucrado, debería ser obligatoria⁸². No obstante, otras Delegaciones sugirieron que en casos que se caractericen como de “gravedad” y “urgencia”, el otorgamiento pudiera realizarse sin previa solicitud de información al Estado, pero que el mismo debería darse por una mayoría calificada de la Comisión⁸³. Esta segunda postura fue la incluida en el Informe del Grupo de Trabajo⁸⁴.

Al respecto, observamos que algunas de las propuestas resultan redundantes por cuanto las mismas ya están previstas en el actual Reglamento de la CIDH, el cual indica que, “[a]ntes de solicitar medidas cautelares, la Comisión requerirá al Estado involucrado información relevante, a

81 Respuesta de la CIDH al Consejo Permanente, párr. 86.

82 Propuestas de la Delegación de Brasil sobre los temas “Fundamentación De Decisiones”, “Trámite De Peticiones, de Casos y de Medidas Cautelares”, “Plazos para los Estados”, “Mecanismo de Soluciones Amistosas”, “Promoción de Derechos Humanos” y “Gestión Transparente”, Tercera y última fase de labores del Grupo de Trabajo: presentación y consideración de las propuestas de los Estados Miembros para ser elevadas a la consideración del Consejo Permanente. OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF. 48/11, 6 diciembre 2011. Propuestas de la Delegación de Chile sobre los Temas “Funciones De Promoción”, “Medias Cautelares”, “Soluciones Amistosas”, “Asuntos de Procedimiento en la Tramitación de los Casos y Peticiones Individuales”, y “Financiamiento”, Tercera y última Fase de labores del Grupo de Trabajo: presentación y consideración de las propuestas de los Estados Miembros para ser elevadas a la consideración del Consejo Permanente. OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF. 33/11, 11 noviembre 2011.

83 Propuestas de la Delegación de Chile sobre los Temas “Funciones De Promoción”, “Medias Cautelares”, “Soluciones Amistosas”, “Asuntos de Procedimiento en la Tramitación de los Casos y Peticiones Individuales”, y “Financiamiento”, Tercera y última Fase de labores del Grupo de Trabajo: presentación y consideración de las propuestas de los Estados Miembros para ser elevadas a la consideración del Consejo Permanente OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF. 33/11, 11 noviembre 2011.

84 Informe del Grupo de Trabajo, pág. 11 (inciso f).

menos que la urgencia de la situación justifique el otorgamiento inmediato de las medidas” (artículo 25(5)). Por lo tanto, la solicitud de información ya constituye la regla actual, con la excepción de aquellas situaciones en que la urgencia justifique actuar sin informar al Estado.

Desde la adopción del artículo 25 del Reglamento en el 2009, CEJIL ha expresado preocupación por el retraso que la solicitud de información supone en el trámite de las medidas, el cual debe ser ágil. De hecho, en algunos casos los hostigamientos se han consumado durante ese periodo de solicitud de información al Estado⁸⁵. En otros casos, la CIDH se ha visto obligada a otorgar las medidas sin haber recibido información del Estado, por la negativa de éste de remitirla⁸⁶.

Por lo anterior, una aplicación estricta y automática, sin considerar el contexto y el caso concreto, podría crear una carga más onerosa en los solicitantes, así como hacer más lento el procedimiento de su otorgamiento, aumentando en ocasiones el riesgo contra el/la solicitante, y relativizando así la eficacia del mecanismo de protección.

En ese sentido, consideramos que las solicitudes de información a los Estados deben hacerse otorgando plazos razonables pero acordes con la gravedad y urgencia de la situación denunciada. Dada la oportunidad al Estado para presentar información, la Comisión debe evitar conceder prórrogas.

En lo relativo a la solicitud de mayoría calificada de la Comisión para el otorgamiento de medidas en caso de no contar con información del Estado, la misma ha indicado en su respuesta al Consejo Permanente que las decisiones respecto al otorgamiento, rechazo o levantamiento de las medidas “se adopta por mayoría absoluta”⁸⁷. Al respecto, confiamos en que la CIDH adopte las garantías necesarias para que el proceso de aprobación de las medidas sea lo más eficiente y ágil posible, en concordancia con el carácter expedito del procedimiento de protección.

De manera adicional, en cuanto a la recomendación de los Estados de que una medida cautelar otorgada sin previa solicitud de información al Estado sea revisada “a la mayor brevedad posible en consulta con el Estado”⁸⁸, consideramos que esta aclaración resulta innecesaria, en tanto los Estados pueden presentar en cualquier momento una solicitud fundada para que la CIDH deje sin efecto la medida de acuerdo al artículo 25(7) del Reglamento, lo cual implicaría en la práctica una revisión de dicha solicitud. En todo caso, cualquier solicitud de esta naturaleza, debe necesariamente consultarse con ambas partes y no solamente con el Estado.

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

86 CIDH. MC 13/12 – Miembros del Bufete Jurídico en Derechos Humanos, Guatemala.

87 Respuesta de la CIDH al Consejo Permanente, de 23 de octubre de 2012, párr. 78.

88 Informe del Grupo de Trabajo, pág. 11 (inciso e).

3. CRITERIOS PARA LA CONCESIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES: “GRAVEDAD”, “URGENCIA”, “CONTEXTO” E “INMINENCIA DEL DAÑO”

Las propuestas realizadas por el Grupo de Trabajo⁸⁹, los Estados⁹⁰, y el Comité Jurídico Interamericano⁹¹, coinciden en proponer que la Comisión establezca criterios más precisos respecto a la concesión de medidas cautelares. Algunos Estados y el Comité Jurídico consideran que los criterios deberían estar incorporados en el Reglamento de la Comisión⁹². Por su parte el Grupo de Trabajo recomienda “definir y divulgar” 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 riesgo”⁹³.

Mediante la reforma del Reglamento de 2009, la CIDH incorporó de manera explícita los criterios generales que considera para el otorgamiento de medidas, los cuales incluyen la gravedad y urgencia de la situación, el contexto, la irreparabilidad y la inminencia del daño⁹⁴.

De manera adicional, la Comisión ha desarrollado el contenido de estos criterios en el Segundo Informe de Defensores emitido en el año 2011. En ese sentido, estableció los mecanismos que emplea y la información que toma en cuenta para considerar y valorar si una situación encuadra en los criterios aludidos⁹⁵. Asimismo, la Comisión hizo énfasis en que el análisis de la solicitud de medidas cautelares debe realizarse “tomando en cuenta las particularidades de cada situación en concreto, el cual no puede sujetarse a criterios estrictos y generalizados sino que atiende a la naturaleza del riesgo y el daño que se pretende evitar”⁹⁶.

De conformidad con lo anterior, la CIDH ha indicado que al valorar la “gravedad” de una solicitud toma en cuenta los “aspectos contextuales” de la misma, por ejemplo, “a) el tenor de las amenazas recibidas (mensajes orales, escritos, simbólicos etc.); 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 y e) elementos tales como la

89 Informe del Grupo de Trabajo, págs. 10 y 11.

90 México, Costa Rica y Colombia.

91 Consejo Permanente OEA, Comité Jurídico 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”.

92 Véase: Presentación de la Delegación de México sobre los Temas “Desafíos Y Objetivos De Mediano Y Largo Plazo Del SIDH” y “Medidas Cautelares”, Reunión Del Grupo De Trabajo Del 12 De Septiembre De 2011, OEA/Ser.G GT/SIDH/INF.4/11, 12 de septiembre de 2011 y Consejo Permanente OEA, Comité Jurídico 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”.

93 Informe del Grupo de Trabajo, págs. 10 y 11.

94 Artículo 25 (1), (2), (3), (4) del Reglamento de la CIDH.

95 CIDH. OEA/Ser.LV/II. Doc. 66. Segundo Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, párrs. 422-431.

96 Ibid. Párr. 423.

apología e incitación a la violencia contra una persona o grupo de personas⁹⁷.

En relación con la “urgencia”, la CIDH aclarara que ésta corresponde a la inminencia del riesgo o amenaza, por lo que requiere una respuesta inmediata; al respecto, la CIDH “ha considerado elementos como: a) la existencia de ciclos de amenazas y agresiones que demuestran la necesidad de actuar en forma inmediata; y b) la continuidad y proximidad temporal de las amenazas, entre otros⁹⁸.”

Adicionalmente, al evaluar estos requisitos, la CIDH indica que también ha considerado “información relacionada con la descripción de los hechos que fundamentan la solicitud (amenazas telefónicas/escritas/atentados/hechos de violencia/señalamientos/ultimátums); la identificación del origen de las amenazas (particulares, particulares con vínculos con el Estado, agentes del Estado, otros); las denuncias formuladas ante las autoridades; las medidas de protección de las cuales ya sean beneficiarios e información sobre su efectividad; la descripción del contexto necesario para valorar la gravedad de las amenazas; la cronología y proximidad en el tiempo de las amenazas proferidas; la identificación de personas afectadas y su grado de riesgo, o bien, la determinación del grupo al que pertenecen⁹⁹.” Del mismo modo, ha considerado “elementos propios del país” en cuestión, tales como “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 otros¹⁰⁰.”

Consideramos por tanto, que la CIDH ha hecho un esfuerzo por definir tanto en su Reglamento como en documentos públicos, los criterios que considera a la hora de valorar las solicitudes de medidas cautelares. Como la propia CIDH indicó en el informe antes referido, cada situación concreta tiene sus particularidades, por lo cual no es viable establecer una lista cerrada de criterios que justifiquen la procedencia de las medidas, en tanto no sería posible reflejar la diversidad de situaciones de riesgo que pueden dar lugar a ellas. Adicionalmente, la CIDH, como cualquier otro órgano de protección, debe tener suficiente nivel de discrecionalidad para poder adaptar su práctica a los diferentes contextos y cambios de realidades, por lo cual una reglamentación estricta de los criterios acabaría limitando la capacidad de respuesta adecuada de la Comisión en este tipo de situaciones.

Ello no significa que la Comisión no pueda desarrollar otros criterios o definir aún más los existentes mediante informes o directivas públicas. De hecho, consideramos que la CIDH podría tener en cuenta consideraciones adicionales de contexto, tal como el nivel de cumplimiento del Estado involucrado, respecto de otras medidas cautelares sobre situaciones similares.

De igual modo, la CIDH debería valerse más de otras herramientas para considerar el contexto en el que se inserta una determinada solicitud, y de esa manera utilizar la información recabada en visitas *in loco*, informes temáticos o de país, información recabada por las relatorías, así como los informes emitidos por agencias de Naciones Unidas, y por organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales.

97 Ibid., párr. 424.

98 Ibid., párr. 425.

99 Ibid., párr. 426.

100 Ibid., párr. 427.

Consideramos que actualmente estas fuentes no están explícitamente incorporadas en las decisiones de la CIDH al momento de otorgar las medidas.

4. COMUNICACIÓN Y MOTIVACIÓN

Otro aspecto hondamente discutido por los Estados y adoptado como recomendación por el Grupo de Trabajo, es el relativo a fundamentar, de manera más precisa, la concurrencia de los requisitos para el otorgamiento de medidas¹⁰¹.

Sobre el particular, coincidimos con los Estados en la necesidad de una mayor motivación por parte de la CIDH de los factores considerados para el otorgamiento, y también para el rechazo, de las medidas cautelares. No obstante, ello no puede ir en perjuicio de la naturaleza expedita del procedimiento. De manera que, una mayor motivación no debe tener como consecuencia el retraso en la emisión de las medidas, al hacer la decisión técnicamente más elaborada. En este sentido, la CIDH debe alcanzar un equilibrio entre la transparencia, la seguridad jurídica, y el principio de efectividad, de modo que el mecanismo no se torne ilusorio.

Considerando lo anterior, no estamos de acuerdo con la recomendación de algunos Estados de que se establezca un plazo para realizar el análisis de la solicitud¹⁰². A nuestro parecer, ello no es necesario por cuanto el mecanismo de medidas tiene carácter urgente y por tanto la CIDH debe resolver las solicitudes a la mayor brevedad. Al respecto, consideramos que la solicitud e intercambio de información entre las partes que realiza la CIDH debería reducirse al mínimo indispensable para que ésta obtenga los elementos necesarios para tomar una decisión; pues observamos que en la actualidad, algunas solicitudes permanecen por años ante la CIDH antes de que ésta finalmente adopte una decisión al respecto.

5. MEDIDAS A ADOPTAR

En virtud de algunos planteamientos hechos por los Estados Miembros, respecto de las medidas otorgadas por la CIDH y el tratamiento diferenciado que se debe dar a las mismas, consideramos importante hacer referencia a este punto.

En relación a las medidas de protección, se pueden distinguir diferentes tipos dependiendo lo que sea necesario para evitar que exista un daño irreparable a un derecho protegido por los instrumentos fundamentales del SI.

101 Informe del Grupo de Trabajo, pág. 11 (inciso g).

102 Respecto a esta propuesta, ver la exposición de la Delegación de Brasil sobre los temas "Desafíos y Objetivos de Mediano y Largo Plazo de la CIDH" y "Medidas Cautelares", Reunión del Grupo de Trabajo - 12 de septiembre de 2011. OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF. 5/11, 16 septiembre 2011; Propuestas de la Delegación de Brasil sobre los temas "Fundamentación De Decisiones", "Trámite De Peticiones, de Casos y de Medidas Cautelares", "Plazos para los Estados", "Mecanismo de Soluciones Amistosas", "Promoción de Derechos Humanos" y "Gestión Transparente", Tercera y última fase de labores del Grupo de Trabajo: presentación y consideración de las propuestas de los Estados Miembros para ser elevadas a la consideración del Consejo Permanente. OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF. 48/11, 6 diciembre 2011.

Por ejemplo, en relación a las medidas para salvaguardar la vida e integridad, se incluyen las que denominamos medidas blandas de protección¹⁰³ y medidas duras de protección¹⁰⁴, así como la investigación y sanción de los hechos que dieron origen a la medida¹⁰⁵, con el objeto de determinar el tratamiento adecuado que se le debe asignar a cada situación atendiendo a sus características particulares.

Consideramos que dichos tipos de medidas revisten una mayor o menor importancia para desactivar el riesgo dependiendo de cada caso. En ese sentido, en algunos contextos, las medidas duras de protección pueden no ser suficientes para desactivar el riesgo y, por el contrario, las medidas políticas pueden tener un mayor efecto de protección sobre los beneficiarios. Por ejemplo, en contextos en que los beneficiarios han sido estigmatizados públicamente (el caso de defensores de derechos humanos calificados de terroristas, o de los defensores ambientalistas estigmatizados de detener el desarrollo del país), el reconocimiento que haga el Gobierno en cuestión, tendrá una incidencia positiva mayor que únicamente proveerlos de seguridad policial.

Es por esta razón que debe desestimarse el argumento de algunos Estados respecto a que una vez implementadas medidas duras de protección, las medidas deben levantarse por haber desaparecido el riesgo para la vida e integridad de los beneficiarios.

De manera adicional, la realidad fáctica que enfrentan los peticionarios de medidas cautelares, supera en numerosas ocasiones el alcance de la protección otorgada. Por ejemplo, en algunos casos “la protección policial puede a veces resultar problemática para los beneficiarios, especialmente cuando el riesgo inminente que originó las medidas fue ocasionado por las fuerzas policiales u otros órganos estatales”¹⁰⁶. Esto ocurrió en las medidas cautelares emitidas por la CIDH tras el golpe de Estado en Honduras, ya que muchos de los beneficiarios no tenía la expectativa de que la cautelar consistiera en la protección por la policía, por lo que muchos beneficiarios se negaron a ésta¹⁰⁷.

Tal y como hemos señalado con anterioridad, las medidas de carácter colectivo pueden implicar necesidades específicas en su implementación, de igual manera que aquellas referidas al derecho a salud, el interés superior de los niños/as, y otras¹⁰⁸.

103 Por ejemplo, pronunciamientos públicos en apoyo de la labor de los beneficiarios, visitas institucionales de altos funcionarios estatales, mecanismos de protección comunitaria, medidas de protección para los familiares, asistencia psicosocial al beneficiario, facilitación de números de emergencia, elaboración de planes de emergencia y protocolos de seguridad, entre otras.

104 Por ejemplo, provisión de escoltas y conductores de confianza; personal de seguridad no armado, si fuera de la elección de las personas protegidas; alarmas personales o propietarias; medios de comunicación (teléfonos, radios de comunicación, teléfonos satelitales, acceso a internet, etc.); medios de transporte seguros; blindaje de la sede de la organización o domicilio personal; equipos de vigilancia, entre otras.

105 Investigación penal, medidas disciplinarias contra funcionarios públicos, etc.

106 González, Felipe. “Las Medidas Urgentes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en Sur Revista Internacional de Derechos Humanos, Volumen 7, Número 13, Diciembre de 2010, pág.64.

107 Idem.

108 Ver por ejemplo: MC 29-01 Jorge Odir Miranda Cortez y otros vs. El Salvador, en el cual la CIDH solicitó medidas cautelares en favor del señor Jorge Odir y otras 26 personas, a fin de salvaguardar sus derechos a la vida y a la salud, pues precisaban de la atención de instituciones del Estado para acceder al tratamiento contra el VIH. Asimismo, MC Comunidad de la Oroya – Perú, de 2007, en la que la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de 65 moradores de la ciudad de La Oroya en Perú. Los

Por lo anterior, consideramos que es esencial que las medidas se adopten e implementen de manera concertada y coordinada con los beneficiarios en todos los casos, de manera que la protección sea realmente efectiva.

6. IMPLEMENTACIÓN Y VIGENCIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

Entre las sugerencias realizadas por el Grupo de Trabajo a fin de “reforzar el carácter temporal de las medidas solicitadas”, se encuentra el establecimiento de un plan de trabajo para la revisión periódica de las medidas cautelares vigentes con su correspondiente cronograma¹⁰⁹. Otra propuesta, en el mismo sentido, realizada por el Comité Jurídico Interamericano, fue la de establecer “un mecanismo de seguimiento periódico de las medidas cautelares vigentes, con participación del beneficiario, el peticionario y el Estado, con el propósito de coadyuvar a su cumplimiento, como también para determinar la necesidad de su mantenimiento o eventual levantamiento”¹¹⁰.

A continuación incluimos nuestras observaciones al respecto.

a. Vigencia de las medidas, establecimiento de plazos de revisión

Si bien reconocemos el carácter temporal que deben tener las medidas cautelares, consideramos que la imposición de un plazo de vigencia sería contrario al objetivo que pretenden obtener las medidas, es decir, el de evitar un daño irreparable en situaciones de gravedad y urgencia.

Adicionalmente, debe señalarse que existen circunstancias que justifican la extensión en el tiempo de determinadas medidas cautelares, muchas de las cuales dependen del actuar adecuado por parte del Estado en cuestión. Ejemplo de lo anterior es la falta de adopción de medidas estructurales a favor de grupos vulnerables, particularmente respecto de aquellos sobre los que el Estado ya tiene conocimiento de su situación de riesgo; otro ejemplo es el relativo a la adecuada y efectiva investigación y sanción de los hechos que originaron la solicitud de medidas cautelares.

De esta manera, la vigencia de las medidas cautelares, así como su posterior levantamiento, debe estar supeditada a que cese la fuente de riesgo inminente de sufrir un daño irreparable que justificó su solicitud y el correspondiente otorgamiento de la medida.

En nuestra consideración, el mismo criterio aplica al establecimiento de plazos de revisión. Por ello, nos parece que someter el mecanismo de medidas cautelares a revisión de la Comisión en cada periodo de sesiones puede resultar inútil, además de ilusorio, en tanto que la CIDH

beneficiarios sufrieron de una serie de afectaciones a la salud a consecuencia de la contaminación en la comunidad de La Oroya, ocasionada por empresas metalúrgicas ubicadas en dicha comunidad.). Además de una serie de otras referidas a condiciones de reclusión de niños y adolescentes (FEBEM – Brasil) o de personas con discapacidad mental Pacientes del Hospital Neuropsiquiátrico (Paraguay), entre otras.

¹⁰⁹ Informe del Grupo de Trabajo, pág. 11 (inciso d).

¹¹⁰ Comité Jurídico Interamericano. CJI/doc.400/12 rev. 3. Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos. 9 de marzo de 2012, pág. 11, inciso f.

actualmente no cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo dicha labor de manera adecuada, ni respecto de la totalidad de las medidas que supervisa. Finalmente, la posibilidad de revisión constante de las medidas podría tener un efecto en la integridad personal de los beneficiarios, quienes experimentarían gran incertidumbre respecto a la disponibilidad de la protección siendo la misma necesaria.

Tal y como señalamos con anterioridad, ello no quiere decir que en aplicación del artículo 25(7) del Reglamento de la CIDH, los Estados no puedan solicitar de manera fundada el levantamiento de las medidas, cuando tengan elementos para argumentar que las mismas ya no son necesarias.

b. Establecimiento de cronogramas y plazos de cumplimiento

Consideramos que la elaboración de cronogramas por las partes, con la asistencia de la CIDH, estableciendo plazos para que los Estados cumplan con algunas medidas concretas, podría ser de gran utilidad en el seguimiento de las mismas. Ello, siempre sin perder de vista que, por la naturaleza del mecanismo de protección, ciertas medidas deben cumplirse de manera inmediata para evitar la consumación de las violaciones.

c. Seguimiento

Estimamos que el seguimiento de las medidas forma una parte esencial del mecanismo, por ser la etapa en la cual la Comisión debe monitorear si efectivamente están siendo implementadas.

El seguimiento que realiza actualmente la CIDH es similar al empleado en el sistema de monitoreo de las recomendaciones de los informes de fondo. El mismo se da tanto a través de comunicaciones escritas entre la Comisión, los beneficiarios y el Estado respectivo, como por medio de audiencias y reuniones de trabajo¹¹¹.

Al respecto, la CIDH ha referido que “la información proporcionada por ambas partes es sustancial para que la CIDH pueda conocer la situación actual de los beneficiarios y valorar la pertinencia de continuar con la medida” y “ha notado con preocupación que en ocasiones los requerimientos de información no son cumplidos por los Estados y los representantes de los beneficiarios dentro de los términos establecidos, lo cual dificulta la labor de seguimiento de la CIDH y en particular, el análisis sobre efectividad y pertinencia de las medidas cautelares”¹¹².

111 En realidad, la convocatoria de audiencias es menos común que la de reuniones de trabajo en los casos de medidas cautelares. Por ejemplo, la Comisión ha realizado varias audiencias públicas de seguimiento a las medidas cautelares dictadas respecto de las personas privadas de libertad por los Estados Unidos en Guantánamo (Felipe González, “Las Medidas Urgentes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos*, Volumen 7, Número 13, Diciembre de 2010, pág. 65.)

112 CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, *supra* No. 36, párr. 436.

Adicionalmente, consideramos que para aumentar la efectividad en los mecanismos de seguimiento, la Comisión debería hacer un mayor uso de sus otras competencias en relación con las medidas cautelares; por ejemplo, al realizar visitas a los países debería llevar una lista de las medidas de protección en seguimiento y solicitar información específica al Estado a fin de comprobar la situación *in situ*; con la tramitación de casos; con la concesión de un mayor número de audiencias y reuniones de trabajo para dar seguimiento a la implementación de las medidas; la emisión de comunicados de prensa; y la inclusión en el Capítulo IV de su Informe Anual de los casos graves de incumplimiento de medidas cautelares.

Igualmente, tanto la Comisión y como la Corte deberían establecer consecuencias sustantivas, procesales y políticas para los Estados, ante el incumplimiento total o parcial de medidas de protección ordenadas. En este sentido, se debe establecer una responsabilidad agravada para los Estados cuando éstos han incumplido las medidas de protección dictadas por los órganos del Sistema.

En este sentido, ante una violación de los derechos de una persona con medidas de protección, el Estado quebranta no sólo el derecho sustantivo a la vida, la integridad u otros, sino también el derecho de peticionar la tutela ofrecida por el Sistema Interamericano a través de su sistema de medidas cautelares (artículo 41 CADH) y de petición individual (establecido en el artículo 44 CADH)¹¹³. De ese modo, en las medidas provisionales referentes a *Eloisa Barrios y otros*, el entonces juez Antonio Cançado Trindade señaló que existen obligaciones emanadas de las medidas provisionales de protección *per se*, al constituir estas un “instituto jurídico dotado de autonomía propia” y su incumplimiento genera responsabilidad del Estado, sin perjuicio del examen y resolución del caso en cuanto al fondo¹¹⁴. En su reciente jurisprudencia sobre medidas provisionales, la Corte IDH ha mencionado que la órdenes emanadas del artículo 63.2 de la Convención “implican un deber especial de protección de los beneficiarios de las medidas, mientras se encuentren vigentes, y su incumplimiento puede generar responsabilidad internacional del Estado”¹¹⁵.

En el mismo sentido, en situaciones de consumación de las violaciones en que no haya un caso frente al Sistema Interamericano, la Comisión debería proceder a tramitar dicha situación en el marco del sistema de peticiones individuales y darle un trámite prioritario.

Además, consideramos de igual modo, que ante el incumplimiento sistemático por parte de los Estados, o la consumación de las amenazas, la Comisión debe considerar la inclusión de dicho Estado en el capítulo IV de su informe anual, u otras medidas que permitan resaltar el incumplimiento.

113 Ver, en similar sentido, Corte EDH. Caso de Mamatkulov y Askarov v. Turquía. Sentencia de 4 de febrero de 2005, párrs. 108, 118 y 128-129.

114 Véase, Corte IDH, *Eloisa Barrios y otros v. Venezuela*, resolución sobre medidas provisionales de 29 de junio de 2005, opinión del Juez Cançado Trindade, párrs. 7 y 8.

115 Corte IDH. Caso 19 Comerciantes vs. Colombia. Medidas Provisionales. Resolución de 8 de julio de 2009. párr. 90; Corte IDH. Caso Perozo y otros vs. Venezuela, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C, No. 195, párr. 70; Corte IDH. Caso de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte de 7 de febrero de 2006, considerando 7; Corte IDH. Asunto de las Penitenciarías de Mendoza. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte de 30 de marzo de 2006, considerando 10; Corte IDH. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C, No. 94, párrs. 196 a 200.

Por último, proponemos que la CIDH realice más tareas de coordinación con otras instancias internacionales respecto al cumplimiento de las medidas cautelares, y sus decisiones en general. En este sentido, las oficinas regionales y de país de la Alta Comisionada de Naciones Unidas, así como otras instancias, podrían ser actores importantes en hacer seguimiento al cumplimiento efectivo de las medidas. En conclusión, CEJIL recomienda un rol más activo de seguimiento por parte de la CIDH, haciendo uso de todas las herramientas con las que cuenta el SI, valorando activamente el grado de cumplimiento de los Estados, de modo que el seguimiento no se reduzca a un mero traslado de información entre las partes.

7. LEVANTAMIENTO O TRANSFORMACIÓN DE LAS MEDIDAS

Sobre el levantamiento de las medidas cautelares, los Estados Miembros y el Grupo de Trabajo coincidieron en solicitar que la CIDH establezca criterios más objetivos, y sugirieron que debería tomarse en cuenta para levantar las medidas la pérdida del objeto de las mismas¹¹⁶, pérdida del interés de los beneficiarios, motivos de fuerza mayor e imposibilidad de cumplimiento, “la negativa de los beneficiarios a recibirlas, el mal uso que hagan de ellas o el cambio de las circunstancias que las motivaron”¹¹⁷, y el levantamiento de medidas que hayan sido rechazadas por la Corte IDH¹¹⁸.

Al respecto, consideramos que ante unas medidas cautelares otorgadas la principal causa de levantamiento debería ser aquella en que las medidas hayan perdido su objeto, es decir, cuando haya dejado de existir la situación grave y urgente que generó el riesgo inminente de daño a los derechos de la persona o el colectivo.

La falta de interés de los beneficiarios no puede presumirse sólo porque los mismos se hayan negado a recibir un tipo particular de medidas; por ejemplo, cuando se rehúsan a recibir medidas duras de protección por parte de la fuerza pública, cuando ésta es para ellos la fuente de riesgo. Tampoco debe presumirse que por la falta de información a la CIDH, de conformidad con el artículo 25(8) del Reglamento, los beneficiarios hayan perdido interés. Consideramos que en estos casos, la Comisión no debería levantar automáticamente las medidas, sin realizar una valoración previa del contexto en el que se encuentran los beneficiarios y/o sus representantes, y las razones por las que no han brindado la información correspondiente. Lo anterior, debido a que el análisis debe realizarse caso por caso, pues el levantamiento prematuro de las medidas, puede hacer resurgir el riesgo u ocasionar la consumación de la violación.

116 Brasil defiende que si el Estado demuestra que existen mecanismos internos para resolver la situación, las medidas cautelares dejarían de tener objeto, contrario a lo que ya hemos planteado respecto del agotamiento de los recursos internos. Véase: Propuestas de la Delegación de Brasil sobre los temas “Fundamentación De Decisiones”, “Trámite De Peticiones, de Casos y de Medidas Cautelares”, “Plazos para los Estados”, “Mecanismo de Soluciones Amistosas”, “Promoción de Derechos Humanos” y “Gestión Transparente”, Tercera y última fase de labores del Grupo de Trabajo: presentación y consideración de las propuestas de los Estados Miembros para ser elevadas a la consideración del Consejo Permanente. OEA/Ser.G, GT/SIDH/INF. 48/11, 6 diciembre 2011 e 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, págs. 10 y 11.

117 Informe del Grupo de Trabajo, pág. 11 (inciso k).

118 Ibid., inciso l.

En relación a la pérdida del objeto de las medidas cautelares, esto debe ser valorado caso por caso, y siempre dejando la posibilidad de solicitarlas nuevamente, pues ha habido situaciones en las que el riesgo que motivó las medidas surge nuevamente con posterioridad y a raíz del incumplimiento del Estado¹¹⁹.

Finalmente, respecto a la propuesta de que las medidas cautelares no sean concedidas en caso de que la Corte rechace las medidas provisionales, coincidimos con la Comisión en que el rechazo de una medida de protección, bien sea por la Comisión o por la Corte, no precluye la evaluación y re-evaluación del mismo asunto y su otorgamiento si se dan los requisitos para ello. De igual modo, como indica la Comisión, la misma “posee competencias independientes a las de la Corte IDH en el ejercicio de su jurisdicción de vigilar el cumplimiento de los Estados con sus obligaciones internacionales”¹²⁰, y los estándares aplicados por ambos órganos para la valoración de las solicitudes de medidas son diferentes¹²¹.

8. LA GRAN AUSENCIA EN ESTA DISCUSIÓN: LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS EN RELACIÓN CON LAS MEDIDAS CAUTELARES

Observamos con preocupación que entre las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo a los Estados no se incluye ninguna encaminada a mejorar el nivel de cumplimiento de las medidas, más allá de “procurar” el intercambio de buenas prácticas entre ellos¹²². Esto a pesar de que el éxito de las medidas cautelares (que se traduciría en el levantamiento por una efectiva desactivación de la fuente de riesgo y consecuente desaparición del objeto) depende fundamentalmente de su adecuada implementación por parte del Estado en cuestión.

Al respecto, consideramos que todos los Estados deberían establecer mecanismos nacionales de implementación de medidas cautelares y provisionales, designar a las autoridades responsables para ello, generar mecanismos de articulación y coordinación interinstitucionales, contar con dispositivos de revisión y mejora de las medidas implementadas, garantizar la continua coordinación con los beneficiarios y asegurar los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de estos mecanismos. Esta tarea fundamental compete a los Estados y no a la Comisión.

119 Véase por ejemplo, el caso del ciudadano chino Wong Ho Wing, preso en Perú, quien presentó una denuncia ante la Comisión por violaciones al debido proceso y solicitó una medida cautelar alegando la inminencia de su extradición por presuntos delitos sobre los cuales podría aplicársele la pena de muerte. La Comisión otorgó las cautelares en marzo de 2009 y posteriormente efectuó una solicitud de medidas provisionales a la Corte. Esta emitió tales medidas en mayo de 2010, las cuales ordenó levantar en octubre de 2011, en virtud de haber considerado el cese del peligro de extradición, sin embargo, por surgir hechos nuevos que podrían acarrear la extradición del ciudadano chino, la Corte a solicitud de la Comisión, ordenó nuevamente medidas provisionales en junio de 2012. Corte IDH. Medidas Provisionales en el Asunto Wong Ho Wing respecto de Perú, de 26 de junio de 2012.

120 Ver Respuesta de la CIDH al Consejo Permanente, de 23 de octubre de 2012, párr. 98.

121 De ese modo, mientras el artículo 63 de la CADH requiere situaciones de “extrema gravedad y urgencia” para el otorgamiento de medidas provisionales, el artículo 25 del Reglamento de la CIDH solo requiere “gravedad y urgencia”.

122 Informe del Grupo de Trabajo, pág. 12 (sección B, inciso a).

Al respecto, si bien apoyamos que la Comisión pueda crear y difundir manuales y guías prácticas sobre el mecanismo de medidas cautelares, ello necesariamente tiene que estar ligado a un aumento sustancial de los recursos por parte de los Estados para el desarrollo adecuado de esa labor.

Asimismo, vemos con gran preocupación que siendo el tema de medidas cautelares uno de los que mayor controversia genera de manera continua con los Estados, y considerando el gran número de solicitudes que llegan a la CIDH, la Unidad de Protección encargada de la recepción, análisis, tramitación y seguimiento de las solicitudes de medidas cautelares, cuente con recursos humanos y materiales escasos.

Muchas de las propuestas realizadas por los Estados y por la sociedad civil para el perfeccionamiento de la tramitación de las medidas cautelares y de su efectividad, requerirían a todas luces un aumento significativo de los recursos con que cuenta esta Unidad en la Secretaría de la Comisión. Por tanto, entendemos que la capacidad real de la Comisión para poner en práctica algunas de las reformas sugeridas en este documento dependerán en gran medida de que se efectivice el aumento de la financiación a la Comisión Interamericana. De nuevo, esa tarea recae principalmente en los Estados, y también en la Secretaría General de la OEA¹²³.

E. CONSIDERACIONES SOBRE TAREAS DE PROMOCIÓN

1. INTRODUCCIÓN

En su informe, el Grupo de Trabajo, sugirió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “[l]lograr un mayor equilibrio entre las funciones de promoción y protección de todos los derechos humanos”¹²⁴. Para tales efectos, hizo las siguientes recomendaciones:

A. *A la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:*

- a. Continuar realizando actividades de promoción de derechos humanos en coordinación con los Estados interesados.
- b. Colaborar con los Estados en el fortalecimiento de sus instituciones o autoridades nacionales de administración y procuración de justicia, incluyendo la capacitación de sus funcionarios.
- c. Contribuir al fortalecimiento de las instituciones nacionales de protección de los derechos humanos, mediante acuerdos de colaboración con las mismas.
- d. Procurar mayor difusión de las labores de promoción que lleva a cabo.
- e. Identificar y agrupar, respecto de cada Estado, las problemáticas de mayor incidencia en las peticiones que se le presentan, a fin de colaborar con las autoridades nacionales en la atención de las mismas, procurando encontrar soluciones integrales y duraderas.
- f. Prestar asesoría a los Estados para el cumplimiento de las recomendaciones que la propia CIDH formule.
- g. 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.

123 Informe del Grupo de Trabajo, pág. 18 (sección C, inciso a).

124 Consejo Permanente. Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la consideración del Consejo Permanente, aprobado por el Consejo Permanente el 25 de enero de 2012, pág. 9.

B. A los Estados Miembros:

- a. En colaboración con la CIDH, fomentar mayor cooperación e intercambio de buenas prácticas entre Estados, tras identificar áreas de fortaleza y de oportunidad de unos y otros.¹²⁵

Asociado a ello, en el apartado sobre “[d]esafíos y objetivos de mediano y largo plazo de la CIDH”, el Grupo de Trabajo recomendó a la CIDH, *inter alia*, “Incorporar activamente y como asunto prioritario en sus estrategias y labores de promoción de los derechos humanos, la firma, ratificación o adhesión a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos interamericanos sobre derechos humanos en los países que aún no lo hubieren hecho”¹²⁶.

Sin duda alguna, tanto la promoción como la protección de los derechos humanos son parte del amplio mandato de la CIDH y, a su vez, son elementos fundamentales para garantizar una auténtica vigencia de los derechos humanos. A pesar de esto, no se puede afirmar que ambas tienen siempre el mismo impacto o que actúan de forma análoga en todas las circunstancias. A cada uno de estos elementos le corresponde su propio ámbito de actuación y requieren capacidades y recursos diferenciados, a pesar de que se refuerzan y alientan mutuamente.

Aunado a lo anterior, es evidente que la labor de la CIDH está claramente expresada en los instrumentos que le dieron vida y que, por tanto, las recomendaciones previstas en el informe del Grupo de Trabajo tienen que ser consideradas a la luz de ese mandato; del contexto actual en la región; y de los recursos con que cuenta la CIDH.

Dado que el Grupo de Trabajo formuló distintas recomendaciones, en el último apartado del documento se incluirán algunas propuestas a las mismas.

2. EL MANDATO OTORGADO POR LA CARTA DE LA OEA Y LA CONVENCIÓN AMERICANA

La CIDH deriva su mandato de la Carta de la OEA, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros tratados de derechos humanos adoptados en el seno de la OEA¹²⁷.

El artículo 41 de la CADH establece que “[l]a Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos.” Para tales fines, esa disposición le confiere las siguientes funciones y atribuciones:

- a. estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b. formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas

¹²⁵ Ídem., numeral 6: “Promoción de los derechos humanos”.

¹²⁶ Ídem., numeral 1: “Desafíos y objetivos de mediano y largo plazo de la CIDH”, recomendación b).

¹²⁷ Artículo 53.e y 106 de la Carta de la OEA.

- progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;
- c. preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
 - d. solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
 - e. atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;
 - f. actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención, y
 - g. rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Adicionalmente, otros tratados interamericanos designan a la CIDH como el órgano encargado de tramitar peticiones¹²⁸ y medidas urgentes de protección¹²⁹; y, asimismo, establecen que la CIDH recibirá de los Estados partes informes “acerca de las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otro orden que hayan adoptado” conforme a la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (art. 17, párrafo primero) y el “Protocolo de San Salvador (19.2¹³⁰).

En tal sentido, a través de la elaboración de publicación e informes, la CIDH ha avanzado en el establecimiento de estándares e indicadores respecto de distintos derechos, lo cual es adicional y subsidiario a las valoraciones a partir del sistema de peticiones individuales. Un ejemplo de ello son los “[l]ineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”¹³¹, como una contribución en el establecimiento de criterios más claros para los Estados a partir de las “[n]ormas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador”.

Si se revisa con detenimiento, la mayor parte de los mandatos otorgados a la CIDH le confieren la facultad de fiscalizar, monitorear y revisar el actuar de los Estados miembros y de recomendarles acciones para que cumplan con las obligaciones derivadas de los instrumentos de los que son parte.

128 Convención de “Belém do Pará”, Protocolo de San Salvador, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

129 Artículo XIV, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

130 La disposición prevé que, dado que los Estados deben presentar los informes a la Asamblea General, el Secretario General de la OEA “enviará copia de tales informes” a la CIDH.

131 CIDH. Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales. OEA/Ser.L/V/II.132 Doc 14, de 19 de julio de 2008

3. LAS CONSIDERACIONES DE LOS INFORMES DE LOS ÓRGANOS DE LA OEA

Se ha reconocido que las actividades de protección que lleva acabo el SI son, a la vez, una forma de promoción de los derechos humanos. El Comité Jurídico Interamericano (CJI) señaló en su estudio sobre el fortalecimiento del SI:

[P]odemos afirmar que cuando la CIDH desarrolla su labor de protección y defensa de los derechos humanos, también está en nuestro criterio, promocionando el cumplimiento de tales derechos, a través del conocimiento de su contenido y alcances¹³².

Tanto el Grupo de Trabajo como el CJI consideran que las labores de promoción y protección de los derechos humanos no son excluyentes sino que se refuerzan mutuamente. El primero destacó que “son complementarias entre sí e igualmente necesarias, por lo que resulta deseable mantener el mayor equilibrio”¹³³, mientras que el segundo indicó que “Protección y defensa [...] no se contraponen, sino que muy por el contrario, se complementan”¹³⁴.

En su informe, el CJI sugirió, *inter alia*, que se estableciera un grupo de trabajo dentro de la CIDH dedicado al “diseño, elaboración, búsqueda de financiamiento y ejecución de proyectos de cooperación y fortalecimiento de los derechos humanos en los países miembros”¹³⁵; que se generara un “mecanismo de diálogo” con los Estados miembros¹³⁶; y que la CIDH elaborara “guías para los Estados sobre mejores prácticas” en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos¹³⁷.

Si bien es cierto que ni el Informe del Secretario General ni el Posicionamiento inicial de CIDH contienen mención sobre el tema, es evidente que ambos se habían pronunciado previamente al respecto. En tal sentido, el Sr. José Miguel Insulza había expresado lo siguiente:

[... E]l fortalecimiento de la democracia en la región requieren que el sistema de Derechos Humanos que no solamente vigile el comportamiento de los países en la materia y reúna evidencias acerca de los problemas que aún subsisten, sino que también promueva y asesore a los estados en el dictado de normas y la formulación de políticas concretas; y que les brinde asesoría para la solución de problemas que involucren temas de derechos humanos. Necesitamos un sistema que equilibre la acción jurisdiccional con la acción de promoción de los derechos humanos, al igual que lo hacemos con otros sistemas de verificación y asistencia (electoral, corrupción, drogas, etc.) que combinan la supervisión con la asistencia técnica¹³⁸.

132 Comité Jurídico Interamericano. Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos. CJI/RES. 192 (LXXX-O/12), pág. 12.

133 Informe del Grupo de Trabajo, Op. Cit., pág. 15.

134 Informe del CJI, Op. Cit. pág. 12.

135 Informe del CJI. Op. Cit., pág. 13, literal a)

136 Ídem., pág 13, literal b).

137 Ídem., pág 13, literal c)

138 Consejo Permanente. Actualización del Secretario General de la OEA a los informes sobre la Carta Democrática Interamericana presentados ante el Consejo Permanente en abril de 2007 y mayo de 2010, Apartado 5: “Derechos Humanos”. Doc OEA/Ser.G CP/INF. 6222/11, de 11 abril 2011, pág. 11.

En otras oportunidades se ha sugerido, incluso, que la CIDH podría también asesorar a entes privados, como petroleras o empresas mineras, en relación con sus obligaciones relacionadas con los derechos humanos. De acuerdo al Derecho Internacional, el interlocutor de la CIDH debe ser el Estado (con sus diversas instituciones), lo cual no impide que otras instancias tengan la posibilidad de asumir un rol consultivo o fiscalizador sobre el actuar de las empresas privadas.

Por su parte, en su Plan Estratégico 2011-2015, la CIDH incorporó las cuestiones relacionadas con promoción en distintos apartados¹³⁹, sin detrimento a que destinara una sección para “[o]tras actividades de promoción”¹⁴⁰ y que recordara la importancia de los recursos para garantizar la eficacia del SI¹⁴¹.

Adicionalmente, la CIDH se ha pronunciado sobre este tema en la respuesta que recientemente envió al Consejo Permanente de la OEA¹⁴², en la cual reitera lo establecido en su Plan Estratégico en el sentido que las actividades de promoción están supeditadas a la obtención de recursos¹⁴³.

En relación con la recomendación del Grupo de Trabajo sobre las “actividades de promoción de derechos humanos en coordinación con los Estados interesados”, la CIDH propone lo siguiente:

- La CIDH “buscará ampliar los proyectos de cooperación en alianza con los Estados y sus instituciones” (párr. 154), lo cual implica –entre otros- el fortalecimiento de “las instancias de diálogo con los Estados Miembros” (párr. 155).
- Seguirá buscando fondos para garantizar becas que sirvan en la formación de abogados y abogadas (párr. 156), seguirá fomentando el programa de pasantías (párr. 158) y “continuará participando activamente en tareas de capacitación en todo el continente”, en particular en programas de formación a funcionarios a cargo de la administración y procuración de justicia (párrs. 159 y 173).

139 La CIDH ha incluido la asesoría a los órganos políticos de la OEA (plan de acción 1.3); la identificación de estándares y desarrollo de manuales, estudios y protocolos (plan de acción 1.4); visitas de trabajo de relatores/as de país (plan de acción 3.2); informes de país (plan de acción 3.4); y enfoques temáticos (planes de acción 4 y 5). Ver CIDH. Plan Estratégico 2011-2015.

140 Ídem., Resumen Ejecutivo, Programa 6: “Otras actividades de promoción”, pág. 12.

141 De acuerdo con la CIDH: “La eficacia del sistema de derechos humanos está directamente vinculada con la disponibilidad de recursos adecuados para poder operar en función de las demandas de sus usuarios. La capacidad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de cumplir con su amplio y diverso mandato requiere un compromiso equivalente en el plazo de la asignación de los recursos financieros y humanos y también de una organización y estructurales adecuadas de los desafíos que se le presentan.” CIDH. Plan Estratégico 2011-2015. Op Cit. Resumen Ejecutivo, numeral II: “Los retos que enfrenta la Comisión en el período 2011.-2015”, pag. 4.

142 CIDH. 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, presentado el 23 de octubre de 2012 al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Ver, en particular, el capítulo VI, “promoción de los derechos humanos” (pp. 42 a 48)

143 Ídem., párr. 175.

- “La CIDH continuará organizando visitas in loco y visitas de trabajo de Relatore/as temático/as y/o Relator/as de País a los Estados Miembros” (párr. 161) y seguirá publicando informes temáticos y de país (párr. 162)¹⁴⁴.
- La Comisión realizará campañas para difundir los informes de país (párr. 164) y, asimismo, intentará aumentar y profundizar las actividades de difusión de los informes temáticos. En tal sentido, se ha comprometido a buscar “recursos para organizar un mayor número de eventos de presentación de informes temáticos y dialogar sobre sus contenidos con los actores involucrados, aspirando a presentar cada informe temático en los diversos idiomas oficiales y en la mayor cantidad posible de Estados Miembros. Asimismo, la CIDH organizará seminarios de capacitación para funcionarios públicos involucrados en el tema del informe temático respectivo, a fin de dialogar sobre los contenidos del informe y sobre la implementación de las recomendaciones allí contenidas.” (párr. 163 *in fine*).
- La CIDH continuará con la elaboración de distintas publicaciones con el fin de promover la difusión, el conocimiento y el funcionamiento del SIDH (párr. 167).
- “La CIDH elaborará [...] guías prácticas y folletos informativos para sistematizar información, antecedentes de decisiones sobre medidas cautelares y decisiones sobre admisibilidad de peticiones. Estos nuevos proyectos se suman al que está actualmente en marcha, de desarrollo de un folleto informativo sobre soluciones amistosas.” (párr. 168).
- “La CIDH continuará organizando y participando en intercambios, actividades académicas y visitas de aprendizaje con órganos de similar naturaleza en los Sistemas Africano, Europeo, Asiático y Universal.” Párr. 170). Asimismo, “fortalecerá las coordinaciones que mantiene con entidades de la OEA cuyo mandato incluyen actividades de promoción y capacitación en materia de derechos humanos, tales como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, la Comisión Interamericana de Mujeres, entre otros.” (párr. 172).
- La Comisión continuará haciendo más accesible su archivo histórico (párr. 169), así como brindando asesoría a los órganos políticos de la OEA (párr. 171).

Por otra parte, la Comisión “expresa su voluntad de firmar acuerdos de cooperación sobre la materia con todos los países miembros”¹⁴⁵. En particular, enfatizará la cooperación con instituciones nacionales de derechos humanos, “para diseñar y ejecutar acciones de fortalecimiento de las capacidades nacionales de implementación de los derechos humanos” (párr. 177).

Aunado a lo anterior, la CIDH, con base en la recomendación del Grupo de Trabajo sobre la importancia de “[p]rocurar mayor difusión de las labores de promoción que lleva a cabo”, se ha comprometido a publicar periódicamente un boletín electrónico que dé cuenta de las actividades desarrolladas en el período respectivo¹⁴⁶, y ha indicado que incluirá tales actividades en un apartado dentro de su informe

144 En ese sentido, la CIDH aclaró lo siguiente: “Los informes permiten dar visibilidad a temas y problemáticas de derechos humanos en un país o a nivel regional, recopilar y divulgar buenas prácticas, establecer y desarrollar estándares en materia de derechos humanos, y emitir recomendaciones generales y concretas que la CIDH dirige a los Estados en un espíritu constructivo y de cooperación, a fin de asistir a las autoridades en el diseño y la implementación de respuestas eficientes a los desafíos pendientes en materia de derechos humanos.” Ídem., párr. 162.

145 Ídem., literal b), párr. 175 *in fine*.

146 La información que contendrá ese documento son las “visitas a Estados Miembros, participación en foros ante los órganos políticos de la OEA, participación en seminarios y talleres de capacitación, publicación de informes sobre casos, resúmenes de informes temáticos y de países, decisiones de otorgamiento de medidas cautelares, entre

anual, y buscará fondos para tener mayores herramientas virtuales que ayuden a una mayor difusión.

Un aspecto muy importante del documento es que, si bien la CIDH reconoce la importancia de identificar patrones y problemáticas de mayor incidencia (párr. 181), no hace ninguna propuesta concreta.

Finalmente, y en relación al cumplimiento de las recomendaciones, la Comisión “expresa su disposición a brindar la asesoría técnica” (párr. 184) y se compromete a lo siguiente:

- La CIDH “buscará los recursos necesarios para elaborar un estudio sobre el estado de cumplimiento de sus decisiones” (párr. 182)
- Se promoverán acuerdos de cumplimiento de recomendaciones, que incluyan cronogramas de trabajo y la realización de visitas de trabajo, reconociendo que “La realización de reuniones con los funcionarios estatales a cargo de la implementación de las recomendaciones en el marco de las visitas de trabajo constituye una forma de asesoría a los Estados en que la experiencia ha resultado ser altamente efectiva.” (párr. 183).

4. LA NECESIDAD DE PRIORIZAR LAS LABORES DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN

La labor de protección desplegada por las instituciones del SI a través del sistema de casos es fundamental para garantizar el respeto de los derechos en el hemisferio. El SI tiene la característica distintiva de poder brindar soluciones con el carácter de mandatos vinculantes. Ello permite resolver las violaciones de derechos humanos que no son escuchadas y que fueron planteadas por las víctimas, así como dar respuesta a problemas estructurales a través de las medidas de no repetición y satisfacción que usualmente emiten los órganos del SI en sus decisiones. Esta herramienta de trabajo lo diferencia de otras instancias de promoción o protección de derechos de alcance regional o internacional. Esta fortaleza -de naturaleza subsidiaria- no está presente en ninguna otra instancia internacional de derechos humanos que supervise la situación de derechos humanos del hemisferio.

De igual forma, los procedimientos de protección urgente (medidas cautelares y provisionales) son herramientas especialmente útiles para proteger los derechos de miles de personas y colectivos. Los buenos oficios de otros organismos, los esfuerzos diplomáticos, las capacitaciones y otras actividades similares, no tienen el mismo impacto directo de prevenir el riesgo de violación de derechos, que una orden puntual de protección emitida por la CIDH o por la Corte IDH que, a parte de ser de obligatorio cumplimiento para los Estados, contiene elementos detallados de la protección que se debe brindar, además de existir un seguimiento y actualización constante y pormenorizada por parte del órgano emisor correspondiente.

Reconociendo este diferencial del SI, y en particular de la CIDH, consideramos que es importante que las labores de promoción que ésta realice no sean en detrimento de su capacidad de dar respuesta a las violaciones de derechos humanos en el hemisferio, sino que, por el contrario, sean seleccionadas con mucha claridad de modo de complementar los esfuerzos de respuesta general frente a las graves deudas en derechos humanos y democracia que persisten en nuestro continente americano, como desarrollaremos adelante.

otras actividades.” Idem., párr. 179 *in fine*.

a. La complementariedad o subsidiariedad de los órganos del SI y el contexto del continente

El Sistema Interamericano, como cualquier otro sistema de fiscalización internacional, es subsidiario a los sistemas nacionales de protección¹⁴⁷. En tal sentido, no debe perderse de vista que las cifras que incluye la CIDH en sus informes anuales sobre las peticiones individuales que le son presentadas siguen siendo considerables y responden a problemáticas actuales de los países o de la región, que han sido documentadas tanto por organizaciones de la sociedad civil, académicos, oficinas del ombudsman, u otros organismos internacionales. Ellas revelan que, si bien en democracia muchos Estados han dado pasos significativos para asegurar el goce de derechos, aún así, subsisten importantes deudas con la seguridad y la protección frente a la violencia, con la igualdad y con el Estado de derecho.

Es por ello, que en tanto muchos de los Estados de América no asuman la responsabilidad, tengan la voluntad o capacidad de luchar contra la impunidad, eliminar la corrupción, avanzar en una profunda agenda de garantía de la igualdad y la pluralidad, asegurar, en última instancia, el mejor funcionamiento de sus instituciones, el Sistema Interamericano seguirá siendo una última opción para muchas personas que han sufrido violaciones de derechos humanos y no han obtenido una respuesta adecuada por parte de sus autoridades.

En virtud de lo antes explicado, el pronunciamiento del Secretario General no necesariamente responde al contexto actual que se vive en diferentes países¹⁴⁸.

b. La carga de trabajo de la CIDH

Durante el año 2011, en su trabajo de protección de derechos humanos a través del sistema de casos, la Comisión recibió más de 1,600 denuncias, aprobó 67 informes sobre admisibilidad, 11 de inadmisibilidad, ocho de solución amistosa, 54 de archivo y 25 de fondo; publicó

147 Ese principio se encuentra establecido en el Preámbulo de la Convención Americana y ha sido retomado desde las primeras sentencias de la Corte Interamericana. De igual manera, este principio es rescatado en el Informe del Grupo de Trabajo, que resaltó “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 región.” Ver Informe del Grupo de Trabajo, Op. Cit., apartado sobre “Introducción”, pág. 7 in fine, párr. 2.

148 De acuerdo con el Sr. Insulza, cuando la CIDH comenzó a funcionar este era considerado un propósito fundamental, reiterado en la Carta y en la Convención. Pero las necesidades que provenían de la existencias (sic) de numerosas dictaduras y conflictos internos, con violaciones reiteradas que era necesario atender. De allí que el carácter defensor de la CIDH y su función jurisdiccional se transformaron en el quehacer principal de la Comisión. Si bien los Informes de Países y la creación de Relatorías sobre temas críticos han incrementado positivamente las funciones de la Comisión, es necesario cumplir más adecuadamente con la función de promoción y, sobre todo, con la asesoría que los gobiernos democráticos requieren para abordar problemas delicados desde el punto de vista de los derechos humanos, contando con el respaldo que les puede proporcionar la reconocida capacidad técnica de la OEA en la materia. El planteamiento que el Secretario General hiciera aún antes de haberse establecido el Grupo de Trabajo no corresponde con la realidad que enfrenta el hemisferio, en el que siguen existiendo graves violaciones de los derechos humanos, incluidos no sólo los derechos civiles y políticos, sino los económicos, sociales y culturales, la propia debilidad institucional reflejada, entre otras graves problemáticas, en golpes de estado, rupturas institucionales y erosiones graves al Estado de Derecho con características novedosas. Ante esta realidad es necesario resaltar que, incluso viviendo en democracia -y precisamente por esa razón-, la labor de protección de derechos humanos sigue siendo necesaria, valiosa e insustituible.

cinco informes de fondo, sometió 23 casos al conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos, tomó decisiones respecto de más de 400 solicitudes de medidas cautelares, celebró 91 audiencias y 58 reuniones de trabajo¹⁴⁹. Por su parte, durante el mismo periodo, la Corte IDH emitió 18 sentencias, 36 resoluciones de medidas provisionales, 31 resoluciones de supervisión de sentencia y 1 resolución de interpretación de sentencia. Asimismo, celebró 28 audiencias (24 públicas y 4 privadas)¹⁵⁰.

Sin embargo, estos esfuerzos no parecen ser suficientes en comparación con la enorme demanda proveniente de las víctimas. Así, para el 31 de julio de 2012: "la CIDH tenía la responsabilidad de generar el estudio inicial de aproximadamente 7200 peticiones; emitir pronunciamientos sobre admisibilidad en 1150 y sobre fondo en 530, así como dar seguimiento a las recomendaciones contenidas en 182 informes de fondo y los acuerdos firmados entre Estados y peticionarios correspondientes a 100 informes de solución amistosa."¹⁵¹ Esta capacidad muy limitada de respuesta oportuna a través del sistema de casos se explica, en buena medida, por lo inadecuado de los recursos que se le asignan y por otros asuntos que le son encomendados¹⁵². En efecto, una de las críticas más duras del Grupo de Trabajo y de diferentes Estados al desempeño de la CIDH consiste en los largos tiempos que toma para adoptar decisiones.

149 CIDH. Documento de Posición sobre el Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II. Doc. 68. 8 abril 2012, párrafo 9.

150 Corte IDH. Informe Anual 2011.

151 Discurso del Presidente de la CIDH, Comisionado José de Jesús Orozco Henríquez, San José, Costa Rica, 11 de septiembre de 2012

152 En su Plan Estratégico 2011-2015, la CIDH evidenció las cargas de trabajo que tenía pendientes, al detallar lo siguiente:

Durante 2010, se recibieron 1.598 denuncias y 380 solicitudes de medidas cautelares, en tanto que, para el cierre del año, se tenían alrededor de 1.600 peticiones y casos en trámite (más de 1.100 en admisibilidad y 500 en etapa de fondo). Al mismo tiempo se recibieron aproximadamente 500 solicitudes de audiencias y de reuniones de trabajo, de las cuales sólo se pudieron otorgar 88 audiencias y 47 reuniones de trabajo.

A las anteriores actividades propias del trámite de casos individuales y mecanismos urgentes de protección, se suman los mandatos acordados por la Asamblea General mediante sus Resoluciones específicas. Sólo en el año 2009, la Asamblea General exhortó a la Comisión a otorgar especial atención a los trabajadores migratorios y sus familias[...]; a los defensores de derechos humanos[...]; a las personas en condición de detención[...]; a los adultos mayores[...]; y a los temas de derechos humanos y orientación sexual e identidad de género[...]. Asimismo, a temas de particular preocupación como el racismo, discriminación e intolerancia[...]; la libertad de expresión y el acceso a la información[...]; y la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo[...]. Al mismo tiempo, encomendó a la CIDH elaborar informes y estudios especiales que se refieren tanto a las anteriores temáticas, y otras novedosas como el desarrollo del derecho a la verdad en el Continente[...] o la aplicación del Protocolo de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales, para cuyo seguimiento solicitó a la CIDH proponer indicadores de progreso[...]. A estas labores se une la realidad política y jurídica de situaciones emergentes que, por su propia naturaleza, requieren una respuesta inmediata y prioritaria por parte de la Comisión. En el año 2009, por ejemplo, la Comisión destinó una significativa proporción de sus recursos y capacidades al seguimiento detallado de la situación generada en Honduras por el golpe de Estado: una detallada reseña de estas actividades y el proceso respectivo, que revela la importancia de estas labores, puede ser consultada en los informes emitidos por la Comisión. Por otra parte, la Asamblea General ha solicitado que la CIDH apoye procesos de declaraciones y convenciones, como lo es el proceso de elaboración de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el proceso de Convención Americana contra el Racismo, que trabaje activamente en programas y proyectos destinados a eliminar obstáculos que dificulten la participación en procesos democráticos, y que apoye procesos de desmovilización de grupos al margen de la ley. CIDH. Plan Estratégico 2011-2015. Parte I, Capítulo V ("los desafíos deodh"), pp. 37 in fine y 38.

De acuerdo con el cálculo de la CIDH, “[c]on base a la experiencia de la Comisión, se estima que de enero de 2011 a diciembre de 2015, se recibirá un estimado de 1650 peticiones el año inicial de 2011, incrementado en un estimado de 150 peticiones cada año, para una recepción estimada de 2250 peticiones para el año 2015.”¹⁵³ Dado que el propósito de la CIDH es no tener ningún rezago a 31 de diciembre de 2013, del 1 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2013 se tendrían que realizar 10.000 evaluaciones jurídicas¹⁵⁴. Adicionalmente, el plan estratégico da cuenta de la necesidad de emitir poco menos de 500 informes de admisibilidad pendientes y el similar número en relación con informes de fondo¹⁵⁵.

c. El trabajo de los órganos del SI vis-à-vis otras instancias internacionales de derechos humanos

Si se vislumbra encomendar a las instituciones del SI muchas más funciones de promoción de los derechos humanos, las mismas tendrían un enorme impacto presupuestario y requerirían con urgencia una ampliación del financiamiento que recibe el sistema.

Para mencionar un ejemplo, el financiamiento que en 2011 recibió la CIDH fue de 5,135,000 dólares¹⁵⁶ y el de la Corte IDH de poco más 3,670,000 dólares¹⁵⁷ mientras que, en el mismo periodo y solo para sus actividades en el continente americano, el presupuesto de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) fue de más de 20 millones de dólares¹⁵⁸ y el del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) fue de más de 100 millones de dólares.¹⁵⁹

Como se mencionará en el siguiente apartado, no cabe duda que, tomando en cuenta las circunstancias de contexto y de carencia de recursos, la CIDH debería priorizar las tareas de adjudicación de casos y definir de manera complementaria aquellas tareas de promoción que tienen mayor relevancia para garantizar una mejor respuesta de tutela de derechos de quienes habitamos este continente.

d. Otras instancias internacionales con mandato de promoción

Muchos organismos y agencias internacionales pueden coadyuvar a una adecuada promoción de los derechos humanos en el hemisferio. Estas instituciones se han destacado por su relevante acompañamiento y apoyo técnico a los Estados, sin embargo, ninguna de ellas puede asumir funciones de protección de los derechos humanos.

153 CIDH. Plan Estratégico 2011-2015. Parte II, Plan de acción 2.1, “Estudio inicial” (Sección de registro), pág. 5.

154 Idem, pág. 6 *in fine*.

155 Idem, pág. 9.

156 CIDH. Recursos financieros.

157 Corte IDH. Aportes y donaciones.

158 OACNUDH. Información financiera 2011.

159 ACNUR. 2012 Regional Operations Profile-Americas.

En tal sentido, son legión los órganos que desarrollan una labor de promoción. La propia OEA cuenta con diversas instancias que tienen el mandato de realizar este tipo de labor, entre sus organismos especializados destacan: la Comisión Interamericana de Mujeres; el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes; y el Instituto Indigenista Interamericano. Existen además otros órganos como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) que con su amplia *expertise* pueden brindar acompañamiento y apoyo técnico a la OEA y a los Estados partes en temas específicos de justicia¹⁶⁰.

Por su parte, la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos tiene una considerable presencia en el terreno:

- Cuenta con dos oficinas regionales: América Central (Panamá) y América del Sur (Santiago de Chile);
- Posee cuatro oficinas de país: Bolivia, Guatemala, México y Colombia;
- Tiene un componente de derechos humanos en misión de mantenimiento de la paz: Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití-MINUSTAH); y
- Existen cuatro asesores de derechos humanos: Ecuador, Nicaragua, Honduras y Paraguay)¹⁶¹.

El despliegue mencionado es adicional al acompañamiento que la Oficina de la Alta Comisionada puede brindar desde su sede en Ginebra y sin contar la enorme labor de supervisión y promoción realizada por los 10 órganos de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas¹⁶², que tienen por mandato, precisamente, vigilar las políticas públicas y acciones de gobierno que impactan los derechos humanos y ofrecer —mediante un sistema de informes, diálogo interactivo y constante y recomendaciones— guía y asesoría a los Estados para que, a través de las mejores prácticas, garanticen los más altos estándares de derechos humanos.

Asimismo, las Naciones Unidas cuentan con 36 procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, que pueden revestir la forma de expertos independientes, relatores, relatores especiales o grupos de trabajo. En las Américas existe además un mecanismo por país: el Experto independiente sobre la situación de los derechos humanos en Haití.

Muchas otras instituciones dan asesoría técnica a los Estados en temas de derechos humanos o íntimamente relacionados. Por mencionar algunas:

160 De acuerdo con la información de su portal de internet, “El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) es un organismo del sistema interamericano, [creado en 1999 y] dotado de autonomía técnica y operativa, creado en 1999 por las instituciones del Sistema Interamericano. Su sede está en Santiago de Chile y sus miembros son todos los países integrantes activos de la Organización de Estados Americanos (OEA).” En la actualidad tiene una serie de estudios o proyectos que se dividen en 4 temáticas: justicia penal, justicia civil, justicia y sociedad civil, y grupos vulnerables. Para más información, consultar: <http://www.cejamerica.org/portal/>

161 Naciones Unidas. OACDH en el terreno.

162 Comité de Derechos Humanos (CCPR), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Comité contra la Tortura (CAT), Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT), Comité de los Derechos del Niño (CRC), Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW), Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD) y el Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED).

- El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) tiene operaciones y mantiene representaciones en prácticamente todos los Estados miembros de la OEA¹⁶³;
- La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) tiene dos Sedes Subregionales (México y Trinidad y Tobago) 5 Oficinas (Colombia, Brasil, Argentina, Uruguay, Estados Unidos)¹⁶⁴;
- ONUSIDA tiene dos equipos regionales en las Américas¹⁶⁵;
- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mantiene proyectos en la mayoría de los Estados miembros¹⁶⁶; y
- El ACNUR cuenta con dos oficinas regionales (Argentina y Panamá) y mantiene operaciones en Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, México y Venezuela¹⁶⁷.

Aunado a lo anterior, en los ámbitos nacional e internacionales, ha habido una proliferación sana de programas de capacitación llevados a cabo por instituciones no gubernamentales y gubernamentales; universidades, oficinas de *ombudsman*, etc. De hecho, en distintos países existen escuelas o institutos de formación profesional para sus funcionarios, los cuales prevén también la participación de los mismos en eventos y talleres aún fuera de sus países, con el fin de aprender de otras experiencias comparadas.

Este panorama, se ve fortalecido con el desarrollo de nuevas tecnologías que permiten una cercanía virtual que facilita la interacción en cursos, capacitaciones y otros eventos a distancia, así como herramientas que simplifican el uso y transmisión de información a través de videos y grabaciones, correos electrónicos, publicaciones electrónicas, bases de datos abiertas al público, entre otras.

La desigual distribución de mecanismos de promoción y de protección cuestiona la idea de que el SI debe variar sustancialmente sus labores para aumentar el peso que da a la promoción de los derechos humanos. La promoción que se brinda a los Estados miembros de la OEA desde otros organismos internacionales es ya sustancial y está respaldada por grandes equipos y por presupuestos mucho mayores del asignado al SI.

Ante esto, como lo desarrollamos en el siguiente apartado, consideramos que es más adecuado permitir al SI profundizar y desarrollar su trabajo de protección, al mismo tiempo que hace más eficientes y estratégicos los mecanismos ya existentes sobre tareas de promoción, y que los Estados miembros hagan un uso más intenso de la pléthora de apoyo y asesoría que brindan otros actores. Con esto no se suprimiría la promoción de entre las funciones del SIDH, pero se dejaría a sus órganos decidir la forma, tipo y periodicidad de la misma, con miras a no afectar sus funciones exclusivas de protección de los derechos humanos en el hemisferio. La CIDH podría hacer sinergia con muchas de estas instituciones volviendo más fuerte su esfuerzo conjunto y garantizando una mejor asistencia a la OEA.

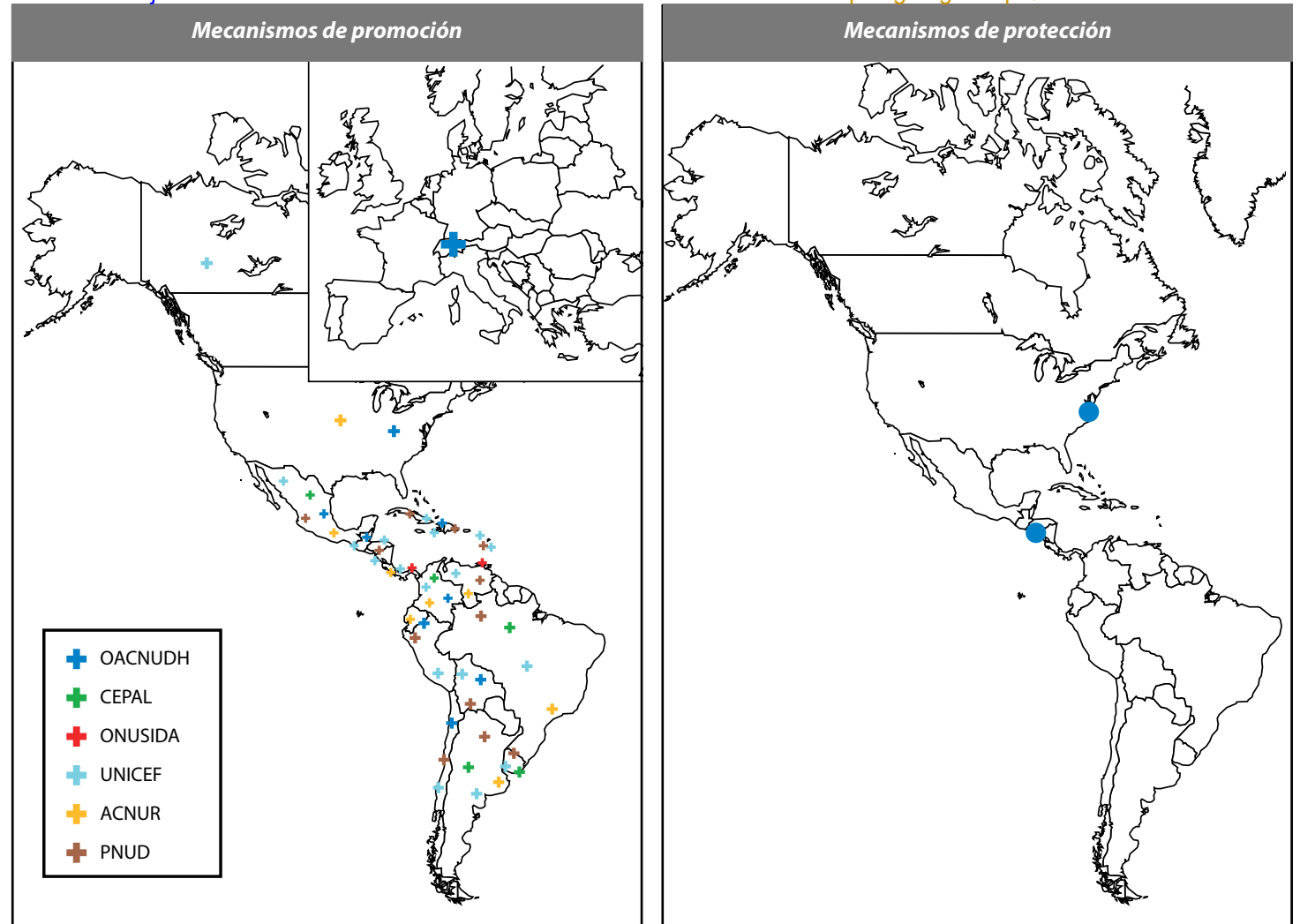
163 UNICEF. Información por país.

164 CEPAL. Subsedes regionales y oficinas.

165 ONUSIDA. Equipos de apoyo regionales.

166 PNUD. PNUD en el mundo.

167 ACNUR. 2012 Regional Operations Profile-Americas.



Adicionalmente, es importante destacar que la labor de asistencia técnica, formación de funcionarios y garantía de que éstos incorporen en su actuar los más altos estándares de derechos humanos, va más allá de los eventuales talleres o capacitaciones y, de acuerdo con la experiencia de diversas instituciones que han implementado programas de formación, es evidente que ni siquiera una Comisión Interamericana a tiempo completo podría responder a todas esas necesidades, que además son ampliamente satisfechas por otros organismos, como el IIDH y el CEJA ya mencionados.

Es decir, una auténtica labor de promoción y asistencia técnica no se resuelve con algunos eventos o actividades aislados. Por el contrario requiere de una amplísima labor de identificación de necesidades y estudio de contextos, y de diseño e implementación de medidas a medio y largo plazo. Los demás organismos que promueven los derechos humanos en el continente suelen tardar años para llevar a cabo proyectos que muchas veces ameritan presencia directa en el terreno y un presupuesto bastante mayor al que tiene el SI. Para realizar una labor de tal envergadura, la Comisión y la Corte IDH tendrían que contar con muchos más recursos humanos y financieros y posiblemente con representaciones en los Estados miembros.

5. ¿EN QUÉ TAREAS DE PROMOCIÓN DEBE ENFOCAR SU TRABAJO LA CIDH?

La CIDH debe tener una mirada de las tareas de promoción que sean funcionales a la agenda básica de protección de derechos actual del continente. La misma debe estar articulada con los problemas que surgen tanto de los casos, como sugieren algunos Estados, como de sus estudios especializados sobre la situación de derechos humanos y su plan estratégico.

En este sentido, consideramos razonable que el SI priorice sus labores de protección y seleccione cuidadosamente qué tareas de promoción puede realizar en función de la definición de las cuentas pendientes en derechos humanos del continente y de su capacidad de recursos. Sobre todo debido a que, como se ha visto, existen otros mecanismos y organismos que también realizan promoción de los derechos humanos y con los cuales se puede hacer sinergia, de tal forma que sus labores se fortalezcan evitando replicar tareas y maximizando el impacto de sus labores.

La CIDH podría priorizarlas para tal fin de forma que incluyan:

1. La participación en el impulso de mecanismos o procesos que ayuden a la incorporación de estándares o recomendaciones a nivel local, así como la promoción de mecanismos o vías para la ejecución de las decisiones del SIDH en el sistema de casos o medidas de protección.
2. Un esfuerzo sostenido en la atención de violaciones estructurales de los derechos humanos (por ejemplo, desprotección de ciertos colectivos o violencia dirigida a grupos determinados).
3. Reacción adecuada, oportuna y sistemática ante situaciones excepcionales como golpes de estado u otras graves amenazas a los derechos humanos.
4. Actuar ante eventos en desarrollo en franca colisión con las obligaciones convencionales (por ejemplo, debates legislativos en contravía de la jurisprudencia del SIDH o procesos de paz o desarme).
5. La capacidad de hacer frente a nuevos desafíos de la región, subregión o país (por ejemplo, la participación de las personas con discapacidad en la elaboración de las políticas que las afecten).
6. La posibilidad de que la CIDH sistematice estándares de derechos humanos que sirvan de guía todos los Estados de la OEA en temas críticos, en vez de dar asesoría particularizada a cada Estado.
7. La búsqueda de la universalidad del sistema interamericano, tema fundamental del fortalecimiento del SI, que ya fue destacado por el Grupo de Trabajo que lo identificó como “uno de los grandes desafíos del sistema”¹⁶⁸

168 Informe del Grupo de Trabajo, Op. Cit. p. 9

6. RECOMENDACIONES

La CIDH tiene que priorizar la asignación de los limitados recursos. Dada la presencia en terreno de varias agencias con mandatos de asistencia técnica, y de numerosos actores nacionales, regionales e internacionales que cumplen tareas de capacitación y asesoría, así como el contexto de deuda histórica de justicia y ante violaciones estructurales y nuevos desafíos en la protección de los derechos humanos, es fundamental que la CIDH siga destinando una importante parte de sus recursos para la protección y defensa de derechos.

Resulta fundamental que la CIDH determine y priorice las actividades que realizará en materia de promoción mediante una propuesta concreta en la línea de lo expresado en este documento, estableciendo claramente los costos de estas actividades y dándoles la publicidad necesaria tal como lo ha recomendado por el Grupo de Trabajo.

En este sentido, observamos que en su respuesta al Consejo Permanente, la CIDH propone la elaboración de un total de 5 guías y manuales sobre prácticas, doctrina y decisiones de la Comisión, 1 digesto sobre medidas cautelares, 1 informe sobre los efectos de la no ratificación universal de los tratados interamericanos, y varios informes específicos en el ámbito de los DESC. De igual modo, la Comisión se compromete a realizar diversas capacitaciones, incluyendo a funcionarios de los Estados. Estas iniciativas nos generan al menos dos grandes preocupaciones. La primera tiene que ver con los recursos financieros que necesitaría la CIDH para realizar estas tareas. En segundo lugar, nos preguntamos cuánto personal necesitaría la CIDH para cumplir todos esos compromisos, sin que su competencia de protección sufra un gran impacto haciendo aún más lento el procedimiento de trámite de casos y medidas de protección.

Por otra parte, en relación con las recomendaciones del Grupo de Trabajo, se hacen las siguientes sugerencias y valoraciones:

A. *Determine y priorice temas y modalidades de promoción a privilegiar*

- i. Sin duda alguna, esta es una recomendación interesante pero se necesitan recursos para, entre otros, llevar a cabo la sistematización, actualizarla y traducirla en los distintos idiomas.
- ii. Es importante continuar con los estudios e informes temáticos que fueron identificados en el plan estratégico 2011-2015 y ampliarlos para incluir una visión que vaya más allá de la división temática de las relatorías.
- iii. La CIDH debe fortalecer su capacidad de identificar problemáticas estructurales y violaciones endémicas de derechos humanos, a fin de priorizar las tareas de promoción. Entre otras medidas a tomar, la CIDH puede retomar y adecuar a las circunstancias actuales, la experiencia previa de sistematización de problemáticas regionales, como lo hizo en varios de sus informes anuales¹⁶⁹.
- iv. Muchas de las problemáticas identificadas por los órganos del SI también han sido documentadas por las Naciones Unidas. Por tanto, de nueva cuenta se recomienda que exista buena comunicación y, en su caso, coordinación con estas instancias, como sucedió en

169 En diversos informes anuales, la CIDH destinaba un apartado (generalmente el Capítulo V) titulado "Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos". No obstante, esa práctica no ha sido retomada en más de diez años (por ejemplo, no se ha retomado en los informes de 1999 hasta 2011, ni en los informes anuales de 1997 y 1995). La CIDH sí incluyó el apartado durante más de dos décadas (ver informes anuales de 1970 hasta 1994, así como 1996 y 1998).

- el actuar conjunto entre la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez y UNICEF.
- v. Avanzar en una base de datos que pueda cruzar problemáticas por país y también por región¹⁷⁰. En una segunda etapa, esto también se podría nutrir con la información que hayan emitido órganos de Naciones Unidas.
 - vi. Destinar un día al año en su periodo de sesiones para hablar del tema. En ese sentido, es importante valorar la experiencia del Comité de Derechos del Niño en relación con sus discusiones temáticas¹⁷¹.

B. Dar mayor publicidad y accesibilidad a las tareas que se realicen:

Con independencia de lo que ya hace la CIDH, se podría:

- i. Destinar un espacio en la web específicamente para tales fines;
- ii. Transmitir vía webcast los eventos, cuando sea pertinente, como lo ha venido haciendo la CIDH últimamente¹⁷²;
- iii. Subir en su web los audios, videos y otras herramientas útiles (presentaciones de power point, sistematizaciones, etc.); y
- iv. Establecer un apartado en su informe anual en el que dé cuenta de tales actividades.

C. Colaboración con instituciones Estatales en el fortalecimiento de las mismas

(incluyendo capacitación a funcionarios y firma de acuerdos de colaboración con instituciones del ombudsman):

La CIDH debería contribuir al fortalecimiento de las instituciones estatales a través de colaboraciones puntuales que aporten a la efectiva incorporación de estándares en la práctica interna de los Estados, pero que no comprometa sus esfuerzos en otras áreas. Dado que son realmente extensas las posibilidades de fortalecimiento de las instituciones estatales, y con independencia de lo ya identificado por la CIDH en su plan estratégico 2011-2015, se considera lo siguiente:

- i. La firma de acuerdos no implica necesariamente que se lleve a cabo una colaboración sostenida. Es importante revisar lo que están haciendo otras instancias, particularmente en relación con las oficinas del ombudsman en el continente. Por ejemplo, estrechar lazos con el IIDH (como secretaría técnica para el Consejo Centroamericano del Ombudsman) o con la oficina de las Naciones Unidas dedicada expresamente a estos fines; y
- ii. La CIDH debe seguir estrechando su coordinación con otras instancias que ya están brindando asistencia técnica (ver *supra*). En tal sentido, se recomienda que la CIDH multiplique acciones como las realizadas en el evento de alto nivel entre representantes de los mecanismos contra la tortura del Sistema de Naciones Unidas y de la CIDH¹⁷³.
- iii. La CIDH debería asegurar que sus esfuerzos tengan un impacto amplio en la mayoría de Estados, a través de diálogos abiertos que abarquen la región en vez de concentrarse en actividades con múltiples actores en cada Estado.

170 Al respecto, ver la propuesta que la CIDH ya había hecho en su plan estratégico. Cfr. Plan Estratégico 2011-2015. Plan de acción 1.4: "Identificación de estándares y desarrollo de manuales, estudios y protocolos". Op. Cit.

171 Naciones Unidas. Comité de Derechos del Niño. Día de discusión general.

172 Véase Respuesta de la CIDH al CP de 23 de octubre de 2012, párrs. 20-28.

173 CIDH. Mecanismos internacionales contra la tortura acuerdan elaborar informe conjunto ante alto nivel de incumplimiento de sus recomendaciones. Comunicado de prensa 124/11, de 30 de noviembre de 2011.

D. Prestar asesoría técnica para el cumplimiento de recomendaciones:

- i. Observamos que la CIDH ha indicado en su respuesta al Consejo Permanente, que “expresa su disposición a brindar la asesoría técnica que requieran los Estados Miembros”¹⁷⁴. Al respecto, esta afirmación nos causa gran preocupación por cuanto la CIDH podría fácilmente incurrir en un conflicto de interés, al brindar asesoría técnica a una de las partes en el litigio, cuando a la vez debe preservar su independencia para valorar el grado de cumplimiento sobre las recomendaciones contenidas en sus informes de fondo.
- ii. Incentivar que los Estados avancen en el cumplimiento de las decisiones. Eso se podría hacer como parte de la agenda de promoción ya existente en la CIDH, promoviendo legislación o mecanismos de implementación nacionales, y también impulsando el cumplimiento de medidas de reparación que atienden problemas de derechos humanos estructurales, y cuyo cumplimiento tendría un efecto positivo también en el retraso procesal ante la CIDH por la presentación de casos de violaciones recurrentes (por ejemplo, el uso indebido de la justicia penal militar para la investigación de graves violaciones a los derechos humanos).
- iii. Con independencia de la asistencia técnica que pueda dar la CIDH, es importante tomar en cuenta que:
 - a. Muchas recomendaciones no se cumplen por incapacidad del Estado o falta de voluntad política;
 - b. Dado que la CIDH remite la mayoría de los casos a la Corte IDH, se entiende que la recomendación del Informe del Grupo de Trabajo se refiere al periodo de cumplimiento de las recomendaciones del informe art. 50, lo cual es prácticamente imposible de implementar.

174 Respuesta de la CIDH al Consejo Permanente, de 23 de octubre de 2012, párr. 184.