

Capítulo 4

Las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos antes, durante y después del proceso de fortalecimiento: por un balance entre lo deseable y lo posible

Katya Salazar

Daniel Cerqueira

Fundación para el Debido Proceso (DPLF)

Resumen

El presente artículo examina la forma como la Comisión Interamericana ha desempeñado las atribuciones que conforman sus pilares de trabajo desde su creación hasta el desenlace del proceso de fortalecimiento. El método empleado consiste en la descripción de fuentes primarias publicadas por la Comisión y el análisis de fuentes secundarias, consistentes en estudios de expertos en la materia. La revisión de esa información indica que a partir de la década de los noventa el pilar de protección, relacionado con el sistema de peticiones individuales y el mecanismo de medidas cautelares, pasó a ocupar un espacio privilegiado en la agenda y empleo de recursos materiales y humanos por parte de la Comisión y su Secretaría Ejecutiva. Con el denominado proceso de fortalecimiento, la tendencia de robustecimiento del pilar de protección ha sido interrumpida, siendo visible la disminución en el número de informes sobre peticiones, casos y decisiones de otorgamiento de medidas cautelares. Lo anterior se contrasta con la estabilización y, en algunos casos, el aumento de actividades vinculadas a los pilares de promoción y monitoreo. El artículo aborda esa evolución resaltando la importancia de que la Comisión pautе sus decisiones programáticas en un balance entre las expectativas de los usuarios del sistema interamericano y un contexto caracterizado por la crítica de varios gobiernos al actuar de los órganos que lo componen.

Introducción

Mientras que el primer Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) orientó su mandato hacia la promoción de una cultura de los derechos humanos y el monitoreo de la situación en países que atravesaban algún tipo de crisis de institucionalidad, desde su primera sesión de trabajo los integrantes del referido órgano advirtieron la necesidad de poseer herramientas de protección a favor de las víctimas de violaciones de derechos humanos. En esa línea, y bajo la influencia de la evolución de otros sistemas supranacionales, el marco normativo que rige el mandato de la CIDH pasó por sucesivas modificaciones con el fin de perfeccionar sus tres pilares de trabajo, a saber: monitoreo, promoción y protección de los derechos humanos.¹ Dicha evolución se ha caracterizado por el primado de los dos primeros pilares entre las décadas de los sesenta y los noventa; el mayor énfasis en el pilar de protección entre 1990 y 2011, y la coyuntura actual que apunta hacia la disminución en el número de decisiones vinculadas al pilar de protección (acá entendido como los sistemas de petición individual y de medidas cautelares) y el incremento de las actividades de monitoreo y promoción.

Durante el proceso de fortalecimiento, varios países fueron enfáticos en la necesidad de que la CIDH brindara una asesoría más activa a las autoridades nacionales en el diseño de leyes y políticas públicas. Las recomendaciones contenidas en el informe

1 A los fines del presente ensayo, los términos protección, monitoreo y promoción guardan relación con las atribuciones y facultades que conforman los respectivos pilares de trabajo de la CIDH, definidas en su Plan Estratégico 2011-2015, bajo los términos “sistema de petición individual, monitoreo de la situación de los derechos humanos en los Estados miembros, y atención a líneas temáticas prioritarias”. Véase CIDH, Plan Estratégico 2011-2015, p. 1. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP267575-2.pdf>. El pilar de protección abarca las facultades para conocer y pronunciarse sobre peticiones individuales y solicitudes de medidas de urgencia (cautelares y provisionales). Monitoreo abarca la supervisión al goce de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA, principalmente a través de los informes de países y temáticos, comunicados de prensa, audiencias temáticas y secciones del Informe Anual vinculados al análisis de la situación en los países o respecto de ciertos temas de interés de la CIDH. Por último, el pilar de promoción abarca los informes temáticos, las capacitaciones, los programas de perfeccionamiento profesional y otras iniciativas de disseminación de los estándares de los órganos del sistema interamericano.

del Grupo de Trabajo Especial para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) proyectan un entendimiento compartido por algunos Gobiernos, de que pese a la consolidación de regímenes democráticos en la región, la CIDH seguía priorizando una relación contenciosa que conculcaba el diálogo e iniciativas de promoción de los derechos humanos. Varias de las recomendaciones del Grupo de Trabajo requirieron que la CIDH fundamentara con un mayor rigor sus decisiones sobre medidas cautelares y sobre peticiones individuales; ampliara plazos para la presentación de observaciones en torno al sistema de peticiones; se sujetara a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), entre otras medidas que se traducen en una mayor judicialización del pilar de protección. Por otro lado, los Estados miembros de la OEA recomendaron que la CIDH elaborara una serie de informes temáticos, estudios y guías prácticas sobre diferentes temas, creara nuevas líneas de trabajo orientadas a asesorar a los Gobiernos y las instituciones nacionales de derechos humanos y, en líneas generales, dedicara una mayor atención al pilar de promoción.

A pesar de que varias organizaciones de la sociedad civil sostuvieron que la insistencia en la ampliación de las labores de promoción escondía el propósito de debilitar el pilar de protección, el tenor de las reformas al Reglamento, las políticas y las prácticas institucionales llevadas a cabo por la CIDH en marzo de 2013, evidencia una mayor atención al primer pilar. Dicho fenómeno se manifiesta igualmente en los compromisos asumidos durante el proceso de fortalecimiento —la mayoría de ellos vinculados a actividades de promoción— y en la actual tendencia de disminución en el número de decisiones de otorgamiento de medidas cautelares y sobre peticiones y casos.

El presente ensayo examina la evolución de la forma en que la CIDH ha llevado a cabo las atribuciones que constituyen sus pilares de trabajo en diferentes marcos temporales. A través del análisis de información publicada por la Comisión, informes y estudios especializados se observa que el proceso de fortalecimiento tuvo un profundo impacto en el actuar de la CIDH y en la forma como viene priorizando sus recursos. Tras examinar las principales tendencias derivadas de dicho proceso, resaltamos los riesgos que una nueva guiñada litigio-céntrica podría traer mientras

permanezcan vigentes los intentos de algunos Gobiernos de modificar los instrumentos que rigen su mandato. En esa línea, sugerimos que el actuar de la CIDH tenga como norte la búsqueda de un balance entre las expectativas de las víctimas y organizaciones peticionarias y la resistencia cada vez más pronunciada de algunos Gobiernos a un escrutinio internacional efectivo.

Aunque el cierre oficial del proceso de fortalecimiento tuvo lugar en marzo de 2013, ante la continuidad e intensidad de las críticas de algunos Gobiernos nos parece iluso esperar que la CIDH sea la única depositaria del perfeccionamiento de sus atribuciones. Es fundamental que la sociedad civil exponga las inconsistencias en la posición de aquellos Estados que, por un lado, exigieron cambios profundos en el actuar de la CIDH y, por otro, no han asumido los costos de las nuevas prácticas institucionales afines a sus propias demandas. Finalmente, no se debe perder de vista el contexto político en el que la CIDH debe ejercer las atribuciones que conforman sus pilares de trabajo y, en ese sentido, adoptar decisiones sobre el mejor manejo de los recursos con los que cuenta.

Las primeras décadas de la CIDH: la primacía de la promoción y el monitoreo a la situación en los países

Al adoptar el primer Estatuto de la CIDH en 1959, las delegaciones presentes en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile, le encomendaron la misión de estimular la conciencia de los derechos humanos, formular recomendaciones a los Gobiernos para la adopción de medidas progresivas en favor de los derechos humanos, preparar estudios y servir como órgano consultivo de la OEA en ese ámbito.² En ausencia de una autorización expresa para conocer peticiones individuales, la CIDH fue originalmente concebida como un órgano dedicado a la promoción de los derechos humanos y garante de la democracia en la región. En esa línea, la Quinta Reunión de Consulta de Cancilleres subrayó que

2 Corte IDH, Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. Serie A, No. 13, par. 23.

“la armonía de las Repúblicas Americanas solo puede ser efectiva en tanto el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el ejercicio de la democracia representativa sean una realidad en el ámbito interno de cada una de ellas”.³

Las primeras actividades de la Comisión se circunscribieron entonces al diálogo con autoridades de gobierno y al monitoreo de la situación de los derechos humanos en contextos de ruptura del régimen democrático-constitucional. Entre las décadas de los sesenta y ochenta su trabajo más visible consistió en la realización de visitas *in loco* y en la publicación de informes sobre la situación de los derechos humanos en Cuba (1962, 1963, 1967, 1970, 1976, 1979 y 1983), República Dominicana (1965 y 1966), Haití (1969, 1979 y 1988), El Salvador (1970 y 1978), Honduras (1970), Chile (1974, 1976, 1977 y 1985), Uruguay (1978), Nicaragua (1978, 1981 y 1983), Panamá (1978 y 1989), Paraguay (1978 y 1987), Argentina (1980), Bolivia (1981), Colombia (1981), Guatemala (1981, 1983 y 1985) y Surinam (1983 y 1985).⁴ A excepción del Informe sobre la situación de los presos políticos y sus familiares en Cuba de 1963, y del Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de un sector de la Población Nicaragüense de Origen Miskito de 1983, los demás buscaron abordar las violaciones sistemáticas de derechos humanos derivadas de golpes de Estado, conflictos armados internos u otras formas de quiebre institucional. Es importante observar que hasta finales de la década de los ochenta varios informes de países fueron antecidos de visitas *in loco* solicitadas por Gobiernos constitucionales o de facto, o a instancias de órganos políticos de la OEA.⁵ Un ejemplo representativo de

3 Acta Final de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Santiago de Chile del 12 al 18 de agosto de 1959; doc. 89 (español), 18 de agosto de 1959, p. 5.

4 Véase CIDH, Informes de Países. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pais.asp>

5 Aunque en la primera década de actividades de la CIDH sus informes de países fueron antecidos, como regla general, de una visita *in loco* a pedido del Gobierno de facto o constitucional, en algunos casos los informes fueron elaborados con base en información recibida por medio de otros mecanismos de monitoreo, en tanto la presencia de la CIDH en terreno no había sido autorizada por el respectivo Gobierno. Así se dio, por ejemplo, con relación a los informes sobre la situación de los derechos humanos en Cuba, cuyos hallazgos se basaron en denuncias y testimonios recibidos por la CIDH fuera del marco de una visita *in loco*.

esa forma de actuar es el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en República Dominicana de 1965, en el que los dos grupos protagonistas de la guerra civil entonces vigente en el país y el Secretario General de la OEA solicitaron la presencia de la CIDH en terreno, con el fin de examinar las violaciones que venían siendo denunciadas.⁶

Aunque desde su creación la CIDH realizó importantes labores de monitoreo frente a situaciones de dictaduras, algunas coyunturas de orden político hicieron que su actuación en algunos casos flagrantes fuese discreta. Eso se expresó, por ejemplo, en la ausencia de una visita *in loco* o pronunciamiento más contundente con relación al régimen militar instaurado en Brasil entre 1964 y 1985. Al margen de esa y otras omisiones, es innegable que las poblaciones de la mayoría de los países de la región, particularmente en el Cono Sur, se vieron favorecidas por informes de la CIDH en torno a detenciones ilegales, torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas que venían siendo cometidas de forma sistemática. Sobre el particular, merece una mención especial la visita del pleno de la CIDH a Argentina en 1979, la cual contribuyó para que la opinión pública internacional conociera el fenómeno de las desapariciones forzadas masivas y la existencia de decenas de centros clandestinos de detención, hasta entonces negadas por la Junta Militar que ejercía el poder de facto en el país.⁷

Ante el flagelo de la violencia provocada por conflictos armados internos en Centroamérica entre las décadas de los setenta y ochenta, la CIDH implementó nuevamente sus facultades de monitoreo con el fin de alertar sobre los abusos que cometían tanto las fuerzas del orden como los grupos armados ilegales. Los acuerdos de paz que sellaron el fin de esos conflictos en El Salvador y Guatemala tuvieron como eje central la necesidad de frenar las violaciones de derechos humanos denunciadas por la

6 CIDH, Informe sobre la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en República Dominicana, Capítulo I, Antecedentes, OEA/Ser.L/V/II.13 14 Rev., 15 de octubre de 1965. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Rep.Dominicana65sp/indice.htm>

7 Véase CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina, OEA/Ser.L/II.49, doc. 19, 11 de abril de 1980. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Argentina80sp/indice.htm>

CIDH en sus informes de países, comunicados de prensa y otros pronunciamientos públicos.

Si bien hasta finales de la década de los ochenta las actividades de mayor impacto de la CIDH se enmarcaron en el pilar de monitoreo, desde la primera sesión de trabajo en 1961 sus integrantes dejaron constancia de que el debido cumplimiento del mandato de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”⁸ hacía imperativa la posibilidad de examinar denuncias, comunicaciones o peticiones individuales. Los primeros integrantes de la Comisión estimaron que la ausencia de facultades específicas de protección en el Estatuto aprobado en 1959 no le permitiría “realizar la misión que los pueblos de América [podían] esperar de ella en defensa de los derechos humanos, pues ha[bían] considerado que su deber no deb[ía] limitarse a la simple promoción del respeto de esos derechos, sino que est[aba] obligada a cuidar de que ellos no [fueran] violados”.⁹

Ante esa posición, y la consolidación de mecanismos de peticiones individuales en el ámbito europeo y universal de derechos humanos, los Estados miembros de la OEA decidieron modificar el Estatuto de la Comisión durante la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en noviembre de 1965 en Río de Janeiro, Brasil.¹⁰ Desde esa fecha la facultad para pronunciarse sobre peticiones individuales fue expresamente reconocida,¹¹ pa-

8 El artículo 106 de la Carta de la OEA establece que “habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”.

9 CIDH, Informe sobre la labor desarrollada durante su Primer Periodo de Sesiones, 3 al 28 de octubre de 1960; Unión Panamericana, OEA/Ser.L/V/II.I, doc. 32; 14 de marzo de 1961, p. 11.

10 CIDH, Informe sobre la labor desarrollada durante su Decimotercer Periodo de Sesiones, 18 al 28 de abril de 1996; Unión Panamericana, Secretaría General de la OEA, Washington, D.C. OEA/Ser.L/V/II.14, doc. 35; 30 de junio de 1966, p. 3.

11 La Resolución XXII de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria estableció, en su punto resolutivo tercero: “autorizar a la Comisión para que examine las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible, para que se dirija al Gobierno de cualquiera de los Estados americanos con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y para que les formule recomendaciones, cuando lo considere apropiado, con el fin de hacer más efectiva la observancia de los derechos fundamentales”.

sando a ser ejercida en 1967 con relación a las 44 peticiones hasta entonces recibidas por la CIDH, 19 de las cuales fueron trasladadas a los Estados denunciados.¹² Aunque entre las décadas de los setenta y ochenta los pronunciamientos de la CIDH que tuvieron mayor impacto se derivaron del pilar de monitoreo, una serie de informes sobre peticiones individuales abordaron la obligación estatal de investigar las graves violaciones de derechos humanos y, en su caso, individualizar y castigar a los responsables.¹³

Hasta la década de los ochenta, las decisiones emitidas en el marco del sistema de peticiones individuales se caracterizaron por un análisis bastante resumido de la posición de las partes y una determinación de hechos flexible, en muchos casos basada en criterios de presunción debido a la ausencia de respuesta del Estado denunciado. Salvo contadas excepciones, la mayoría de los informes finales sobre peticiones emitidos hasta mediados de la década de los ochenta se limitaron a reportar la posición de la parte peticionaria y, en su caso, del Estado, seguida de conclusiones y recomendaciones generales. Con la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) y sobre todo con el sometimiento de los primeros casos a la jurisdicción de la Corte IDH, los informes sobre peticiones individuales atravesaron un proceso de judicialización progresiva, caracterizado por parámetros cada vez más rígidos de determinación de hechos, individualización de víctimas y delimitación del objeto de la litis.¹⁴

12 CIDH, Plan Estratégico 2011-2015, p. 5. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP26757S-2.pdf>

13 Véase, por ejemplo, CIDH, caso 1683, Olavo Hansen *vs.* Brasil, OEA/Ser. L/V/II, 28, doc. 15, 3 de mayo de 1972, punto resolutivo 2; caso 1716 *vs.* Haití, OEA/Ser.L/V/II.30, doc. 9, rev. 1, 24 de abril de 1973, punto resolutivo 3; casos 1702, 1748 y 1755 *vs.* Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.32, doc. 21, rev. 1, 17 de abril de 1974, punto resolutivo 3; caso 1757 *vs.* Bolivia, OEA/Ser.L/V/II.32, doc. 34, 10 de abril de 1974, punto resolutivo 2; caso 2271, Nélida Azucena Sosa de Forti *vs.* Argentina, 18 de noviembre de 1978, punto resolutivo 3; caso 2126, Carlos Humberto Contreras Maluje *vs.* Chile, 21 de junio de 1978, punto resolutivo 3; Resolución 33/81, caso 7403 *vs.* Guatemala, 25 de junio de 1981, punto resolutivo 3; Resolución 2/86, caso 9144 *vs.* Nicaragua, 16 de abril de 1986, punto resolutivo 3.

14 Con relación a la delimitación del objeto de la litis, hasta la primera mitad de la década de los noventa la CIDH solía emitir un único informe en el que se pronunciaba sobre la admisibilidad de la petición y el fondo de las alegadas violaciones. Desde entonces, el citado

Tras la adopción de la Convención Americana el 22 de noviembre de 1969, las facultades de monitoreo y promoción y, sobre todo, el sistema de peticiones individuales pasaron a contar con una serie de disposiciones cuyo contenido sería posteriormente incorporado al Reglamento y al Estatuto de la CIDH, modificado por última vez en octubre de 1979.¹⁵ El artículo 41 de la Convención estableció el marco general de las competencias de la CIDH en los siguientes términos:

La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene 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 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;

órgano ha mantenido la práctica de emitir un informe sobre la admisibilidad y otro sobre el fondo. Aunque la posibilidad de acumular las referidas etapas procesales siguió siendo contemplada en el artículo 36.3 de su Reglamento, su ejercicio ha sido bastante excepcional.

15 Véase Estatuto de la CIDH, aprobado mediante Resolución 447, adoptada la Asamblea General de la OEA en octubre de 1979, La Paz, Bolivia. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/estatutoCIDH.asp>. En palabras de la CIDH, el Estatuto aprobado en 1979, "refleja las importantes innovaciones introducidas por la Convención Americana con relación a la Comisión. Así, es la Comisión Interamericana y no las y los Comisionados/as, la que representa a todos los Estados miembros de la OEA. La jerarquía institucional de sus miembros/as corresponde actualmente a la jerarquía a la que fue elevada la Comisión (art. 53 de la Carta). Los/as siete miembros/as que la integran son elegidos/as por la Asamblea General por un periodo de cuatro años (art. 3) y no por el Consejo de la Organización, como se preveía en el Estatuto anterior". Véase CIDH, *Documentos básicos de derechos humanos en el sistema interamericano*, Introducción, p. 10. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/3.INTRODUCCION.pdf>

- 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 estos 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.

154

Katya Salazar, Daniel Cerqueira

La Convención Americana cuenta con ocho disposiciones sobre el sistema de peticiones individuales cuyo contenido normativo sería complementado con los sucesivos reglamentos aprobados por la Comisión.¹⁶ El mismo tratado establece en su artículo 63.2¹⁷ la competencia de la Corte IDH para dictar medidas provisionales bajo un formato único en el derecho internacional. Mientras que en otros órganos de adjudicación de derechos humanos y de arreglo de controversias interestatales las medidas de urgencia (normalmente denominadas provisionales o interinas) se circunscriben a la preservación de derechos en el contexto de una demanda, las medidas previstas en la citada norma convencional buscan prevenir daños irreparables a personas, incluso ante la inexistencia de una denuncia o petición individual.¹⁸

16 Véase, por ejemplo, el artículo 32, literal 2, del Reglamento de la CIDH, que amplía el contenido normativo del artículo 46.1.b) de la Convención Americana en los siguientes términos: “en los casos en los cuales resulten aplicables las excepciones al requisito del previo agotamiento de los recursos internos, la petición deberá presentarse dentro de un plazo razonable, a criterio de la Comisión. A tal efecto, la Comisión considerará la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos y las circunstancias de cada caso”. En similar sentido, véanse los artículos 31.3 y 33.2 del Reglamento, los cuales amplían el contenido normativo de los artículos 46.1.a) y 46.1.c) de la Convención Americana, respectivamente.

17 Dicha disposición establece lo siguiente: “[e]n casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión”.

18 El artículo 41.1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) señala: “[l]a 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”. Los comités de las Naciones Unidas y el Tribunal Europeo de Derechos

En adición al sistema de peticiones individuales y medidas provisionales, la otra herramienta del SIDH que se enmarca en el pilar de protección son las medidas cautelares, cuya facultad para dictarlas fue incorporada al Reglamento de la CIDH en 1980.¹⁹ Antes de dicho cambio reglamentario la Comisión ya solía requerir medidas urgentes a favor de personas en cuyo nombre se presentaban peticiones individuales, sobre todo en situaciones de privación ilegal de la libertad que pudiesen resultar en desapariciones forzadas o ejecuciones extrajudiciales (González 2010: 52). Si bien en 1980 la facultad para dictar medidas cautelares fue prevista en el capítulo relacionado con el sistema de peticiones individuales, a partir del Reglamento de 1996²⁰ pasaría a ser incluida en un apar-

Humanos contemplan en sus reglamentos la facultad para dictar medidas interinas en un lenguaje bastante similar, de tal forma que los únicos órganos supranacionales de arreglo de controversias o de derechos humanos autorizados a emitir medidas urgentes fuera del marco de una petición individual son la Corte IDH y la Comisión Interamericana. No quisiéramos explayarnos en esa discusión, pero consideramos importante aclarar que la similitud entre el fraseo del artículo 41.1 del Estatuto de la CIJ, los reglamentos de los comités de tratados vinculados a la ONU y el reglamento del Tribunal Europeo debe ser matizado con el propósito de las medidas de urgencia para los tribunales de arreglo de disputas interestatales y para los órganos supranacionales de derechos humanos. Al respecto, Rietter observa que: “In general international law the purpose of provisional measures relate to preserving the rights of the parties, preserving the procedure and preventing irreparable harm. In human rights adjudication preventing irreparable harm is the main purpose. This has taken a specific meaning relating primarily to harm to persons and secondarily to harm to the claim or the procedure. Risk of irreparable harm to persons should normally be established by a two-prong test of (1) irreparable harm to persons and (2) irreparable harm to the rights claimed, including the possibility of reparation.” Véase Rietter (2010: 1088).

19 En lo pertinente, el artículo 26 del Reglamento de la CIDH de 1980 establecía los siguiente:

1. La Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, tomar cualquier acción que considere necesaria para el desempeño de sus funciones.
2. En casos urgentes, cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Comisión podrá pedir que sean tomadas medidas cautelares para evitar que se consume el daño irreparable, en el caso de ser verdaderos los hechos denunciados.
[...]
3. El pedido de tales medidas y su adopción no prejuzgarán la materia de la decisión final.

20 Reglamento de la CIDH, OEA/SER.L/V/II.93, doc. 8, 1 de octubre de 1996, párr. 29.

tado propio, reflejando la práctica de la CIDH de adoptarlas tanto en el contexto de una petición como de manera autónoma.

La consolidación de los enfoques temáticos y la primacía del pilar de protección a partir de la década de los noventa

Tal como se ha señalado, desde su creación en 1959, hasta finales de la década de los ochenta, la CIDH ejerció un rol fundamental en los procesos de transición democrática en la región, sobre todo por medio del pilar de monitoreo. Entre las décadas de los noventa y 2000 el Consejo Permanente y la Asamblea General de la OEA, así como las Reuniones *ad hoc* de ministros de Relaciones Exteriores²¹ siguieron la práctica de requerir la realización de vi-

21 El 5 de junio de 1991, la Asamblea General de la OEA adoptó la Resolución 1080 (1991), mediante la cual se reguló la convocatoria de las denominadas Reuniones *ad hoc* de cancilleres. El artículo 1º de dicha resolución “instruy[ó] al Secretario General que solicite la convocatoria inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un Gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión *ad hoc* de ministros de relaciones exteriores, o un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días”. Desde la aprobación de la Resolución 1080, el referido mecanismo fue aplicado en Haití en 1991, Perú en 1992, Guatemala en 1993 y en Paraguay en 1996. Véase OEA, AG/RES. 1080 (XXI-O/91), 5 de junio de 1991. Recuperado de: <http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>. Con la adopción de la Carta Democrática Interamericana en el 2001, se estableció igualmente un mecanismo de convocatoria de reunión de cancilleres ante situaciones de ruptura de la institucionalidad democrática. El artículo 20 del referido tratado señala, en lo pertinente, que:

“En caso de que en un Estado miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime convenientes.

El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que esta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a

sitas *in loco* u otras formas de monitoreo por parte de la CIDH, en situaciones de crisis de institucionalidad en los países. Así se dio en la escalada de violencia a comienzos de 1990 en Haití²² y el posterior golpe de Estado en el mismo país, en septiembre de 1991,²³ y ante los golpes de Estado de 1992 en Perú²⁴ y 2009 en Honduras.²⁵

A lo largo de las décadas de los noventa y de 2000 la Comisión buscó dotar de mayor eficacia sus pilares de monitoreo y promoción por medio de la creación de relatorías y unidades temáticas. Cabe aquí mencionar que la opción por los enfoques especializados se enmarcó en una tendencia más amplia que se consolidaba en el ámbito de las Naciones Unidas. Dicha tendencia estuvo influenciada por demandas de movimientos sociales desde la década de los ochenta, culminando con la posición consagrada en la

la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática”.

22 Véase OEA, Consejo Permanente, CP/RES. 537/90 de 23 de febrero de 1990, citado en CIDH, Informe Anual de 1991, Capítulo IV, Situación de los Derechos Humanos en Varios Estados, Haití, Sección Introductoria, OEA/Ser.L/V/II.81, doc. 6, rev. 1, 14 febrero 1992. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/91span/cap.IVd.haiti.htm>

23 OEA, Reunión *ad hoc* de ministros de Relaciones Exteriores de 2 de octubre de 1991, Washington DC, resolución titulada “Apoyo al Gobierno democrático de Haití”, MRE/RES.1/91. Mediante esa decisión se decidió: “[i]nstar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a que, de acuerdo con la solicitud del presidente Jean-Bertrand Aristide, y de manera inmediata, adopte todas las medidas a su alcance para tutelar y defender los derechos humanos en Haití, e informe al respecto al Consejo Permanente de la Organización”. Véase CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití, párr. 20, OEA/Ser.L/V/II.85, doc. 9 rev., 11 de febrero de 1994. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Haiti94sp/cap.1.htm#Antecedentes>

24 CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú, OEA/Ser.L/V/II.83, doc. 31, 12 de marzo 1993, párr. 44. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Peru93sp/indice.htm>. En el referido informe se señala que: “[e]n el párrafo 5 de su Resolución, la Reunión *ad hoc* de ministros de Relaciones Exteriores urgió al Gobierno del Perú ‘a que formalice su invitación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que investigue la situación de los derechos humanos en el Perú, sobre lo cual deberá informar al Consejo Permanente’. En esa misma Reunión *ad hoc* el ministro de Relaciones Exteriores del Perú invitó a la Comisión a viajar a su país ‘en el más corto plazo’”.

25 OEA, Asamblea General Extraordinaria, Resolución AG/RES. 2 (XXXVII-E/09) de 4 de julio de 2009, puntos resolutivos 1 y 2. Disponible en <http://www.oas.org/CONSEJO/SP/AG/37SGA.asp#docs>

Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, en 1993. Mientras que el norte ideológico en dicho foro fue la indivisibilidad de los derechos humanos, su aspecto operativo se caracterizó por el abordaje especializado, a través de la expansión de los Grupos de Trabajo y la creación de Relatorías Especiales y Comités temáticos en el ámbito de las Naciones Unidas, y la coordinación de sus labores por medio de un Alto Comisionado de Derechos Humanos, cuyas funciones iniciaron en 1994 (Gordon 2003: 265).

En el ámbito del SIDH esa tendencia se manifestó en la ampliación del marco normativo, por medio de la adopción de una serie de protocolos a la Convención Americana y tratados sobre temas específicos. Hasta 1989 existían cuatro instrumentos en materia de derechos humanos en la región,²⁶ número que fue ampliado a diez en el 2013,²⁷ además de una Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de 2001²⁸ y un conjunto de Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en Américas, adoptados en 2008.²⁹ En su aspecto operacional, la tendencia de especialización en la función de monitoreo y promoción inspiró la creación de la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 1990, y desde entonces se

26 Tales instrumentos son la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

27 Desde 1990, los Estados miembros adoptaron los siguientes instrumentos adicionales: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia; Convención Interamericana contra el Racismo y la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.

28 CIDH, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada durante el 108º periodo ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 octubre del 2000. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosLE.asp>

29 CIDH, Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las américas, adoptados durante el 131º periodo ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>

han creado otras ocho relatorías y una unidad temática.³⁰ En palabras de la CIDH, la creación de relatorías tiene el propósito “de brindar atención a ciertos grupos, comunidades y pueblos que se encuentran especialmente expuestos a violaciones de derechos humanos por su situación de vulnerabilidad y por la discriminación histórica de la cual han sido objeto”.³¹

La consolidación de los enfoques especializados ha permitido a la CIDH identificar, estudiar y emitir recomendaciones en los principales temas que conforman la agenda regional de derechos humanos. Los enfoques temáticos de sus Relatorías también han sido de gran importancia para impulsar temas que si bien permanecían invisibles en las políticas públicas de los países de la región, afectaban a una variedad de derechos fundamentales de millones de americanos y americanas. Es el caso, por ejemplo, de la población LGBTI, cuyas demandas tuvieron una mayor visibilidad en el hemisferio a partir de los trabajos de la respectiva Unidad Temática creada en noviembre de 2011 y convertida en Relatoría en febrero de 2014.

Con relación a los enfoques especializados de la CIDH, es importante subrayar la excepcionalidad que dicho órgano confirió a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Mientras que las demás relatorías y unidades temáticas se encuentran a cargo de los propios comisionados y comisionadas, la Relatoría Especial es la única que desde su creación en 1997 es encabezada por un/a experto/a independiente con dedicación permanente. Tal como se explicará más adelante, durante el proceso de

30 Tales relatorías son: Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres (1994); Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes (1996); Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (1997); Relatoría sobre los Derechos de la Niñez (1998); Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (creada en el 2001 como Unidad Temática y convertida en Relatoría en el 2011); Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad (2004); Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial (2005); Relatoría sobre los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (creada en el 2011 como Unidad Temática y convertida en Relatoría en el 2014). En el 2012 la CIDH creó asimismo la Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la cual será convertida en una Relatoría Especial a partir del 2015.

31 Página web de la CIDH, sección sobre Relatorías y Unidades Temáticas. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/relatorias.asp>

fortalecimiento algunos Gobiernos profirieron duras críticas a la CIDH por considerar que existía un trato diferenciado en demérito de otras relatorías y, en general, al monitoreo de otros derechos fundamentales distintos a la libertad de expresión.

Una de las decisiones más importantes vinculadas al pilar de monitoreo de la CIDH fue la mención, en sus Informes Anuales de 1996 y 1997, a los criterios para identificar a los Estados cuya coyuntura interna o prácticas en materia de derechos humanos merecieran una atención especial y, en consecuencia, se incluyera en el capítulo IV del Informe Anual un análisis al respecto.³² En el Informe Anual de 2011, la Comisión especificó la metodología empleada en la elaboración de la referida sección.³³ Tal como se

32 Tales criterios son los siguientes: i) aquellos casos de Estados regidos por Gobiernos que no han llegado al poder mediante elecciones populares, por el voto secreto, genuino, periódico y libre, según normas y principios internacionalmente aceptados; ii) los Estados donde el libre ejercicio de los derechos consignados en la Convención Americana o la Declaración Americana ha sido suspendido, en su totalidad o en parte, en virtud de la imposición de medidas excepcionales, tales como el estado de emergencia, el estado de sitio, suspensión de garantías, o medidas excepcionales de seguridad, entre otras; iii) cuando existen pruebas fehacientes de que un Estado comete violaciones masivas y graves de los derechos humanos garantizados en los instrumentos interamericanos; iv) los Estados que se encuentran en un proceso de transición de cualquiera de las tres situaciones arriba mencionadas; y v) situaciones coyunturales o estructurales, que estén presentes en Estados que por diversas razones enfrenten situaciones que afecten seria y gravemente el goce y disfrute de los derechos fundamentales, consagrados en la Convención Americana o en la Declaración Americana. Véase CIDH, Informe anual de 1997, OEA/Ser.L/V/II.98, doc. 6, 17 de febrero de 1998, Capítulo V, Desarrollo de los derechos humanos en la región. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/cap.5.htm>

33 En su Informe Anual de 2011, la Comisión destacó que, para llevar a cabo la evaluación contenida en el capítulo IV, utiliza las siguientes fuentes:

1. Actos oficiales de gobierno, en todos los niveles y en cualquiera de sus ramas, incluyendo enmiendas constitucionales, legislación, decretos, decisiones judiciales, pronunciamientos de política, comunicaciones oficiales a la CIDH y otros órganos de derechos humanos, así como cualquier otro pronunciamiento o acción atribuible al Gobierno.
2. Información disponible en los casos, peticiones y medidas cautelares y provisionales en el sistema interamericano, así como información sobre el cumplimiento por parte del Estado con las recomendaciones de la Comisión y sentencias de la Corte Interamericana.
3. Información reunida en visitas *in loco* de la Comisión Interamericana, sus Relatores y sus funcionarios.
4. Información obtenida mediante audiencias públicas llevadas

verá más adelante, durante el proceso de fortalecimiento varios Gobiernos criticaron la forma como la CIDH elige los países incluidos en el capítulo IV, así como el abordaje utilizado en la selección de temas y derechos analizados.

A partir de la década de los noventa, la CIDH pasó a ejercitar todas sus facultades en el abordaje de los procesos de transición democrática en Centroamérica y en el Cono Sur del hemisferio. Varios de sus pronunciamientos respecto de la incompatibilidad de leyes de amnistía con la obligación de investigar y sancionar crímenes de Estado y otras graves violaciones de derechos humanos están incluidos en informes finales sobre casos,³⁴ en un número progresivamente superior a lo establecido a través de otras facultades enmarcadas en los pilares de monitoreo y promoción, tales como los informes anuales,³⁵ de países³⁶ y comunicados de prensa.³⁷ Con el tiempo esa tendencia de fortalecimiento del pilar de protección trascendería el abordaje de los procesos de transición y se plasmaría en el ejercicio del mandato de la Comisión como un todo.

a cabo por la Comisión Interamericana durante sus sesiones.

5. Conclusiones de otros órganos internacionales de derechos humanos, incluyendo los órganos de tratados de la ONU, Relatores y grupos de trabajo de la ONU, el Consejo de Derechos Humanos, y otros órganos y agencias especializadas de la ONU.
6. Información de informes de derechos humanos de Gobiernos y de órganos regionales.
7. Informes de organizaciones de la sociedad civil e información confiable y creíble presentada por estas y por particulares.
8. Información pública ampliamente diseminada en los medios de comunicación.

34 Véase, por ejemplo, CIDH, casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311 *vs.* Argentina, Informe 28/92 de 2 de octubre de 1992; casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 y 10.375 *vs.* Uruguay, Informe 29/92 de 2 de octubre de 1992; caso de la Masacre de Las Hojas *vs.* El Salvador, Informe 26/92, 24 de septiembre de 1992; e Informe 34/96, casos 11.228, 11.229, 11.231 y 11.282 *vs.* Chile, 15 de octubre de 1996, pp. 162, 203.

35 CIDH, Informe Anual de 1996, Capítulo V, Desarrollo de los Derechos Humanos en la Región, sección sobre Guatemala. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/96span/IA1996CapV3.htm>

36 Véase CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador, OEA/Ser.L/V/II.85, doc. 28 rev., 11 de febrero 1994, párrs. 80-83.

37 Véase CIDH, Comunicado de Prensa 6/98, de 24 de abril de 1998. Disponible en: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/1998/Comunicados.3-9.htm#6>

En la segunda mitad de la década de los noventa, la CIDH pasaría a emplear una parte significativa de sus recursos humanos y materiales en la emisión de decisiones vinculadas al sistema de peticiones y al mecanismo de medidas cautelares. Según la información disponible en su página web, fueron adoptados 27 informes de países entre 1970 y 1989 y la misma cantidad entre 1990 y 2000.³⁸ En cuanto al capítulo IV de sus Informes Anuales, mientras que en la década de los ochenta se examinaron siete países por año, en la década de 2000 el promedio descendió a cuatro. Aunque esa variación parece haber sido influenciada por la superación de conflictos armados y dictaduras más que a una decisión de asignación de prioridades por parte de la CIDH, a los efectos del presente ensayo nos interesa resaltar que entre 1990 y 2011 se verifica un alza significativa en las decisiones vinculadas al pilar de protección, sin que la misma tendencia se haya replicado con relación a los demás pilares. En un muestreo de los informes sobre admisibilidad³⁹ y de fondo contrastado con los informes de países y temáticos,⁴⁰ tenemos un incremento de los dos primeros y una cantidad que se ha mantenido estable en cuanto a los últimos (gráfica 1).

Bajo una mirada cualitativa, mientras que en la década de los ochenta la CIDH mantuvo un formato más acotado en sus informes sobre peticiones, en las décadas siguientes se observan documentos más extensos, criterios más rígidos en la determinación de hechos e individualización de víctimas, y una explicación más detallada sobre la atribución de responsabilidad internacional.

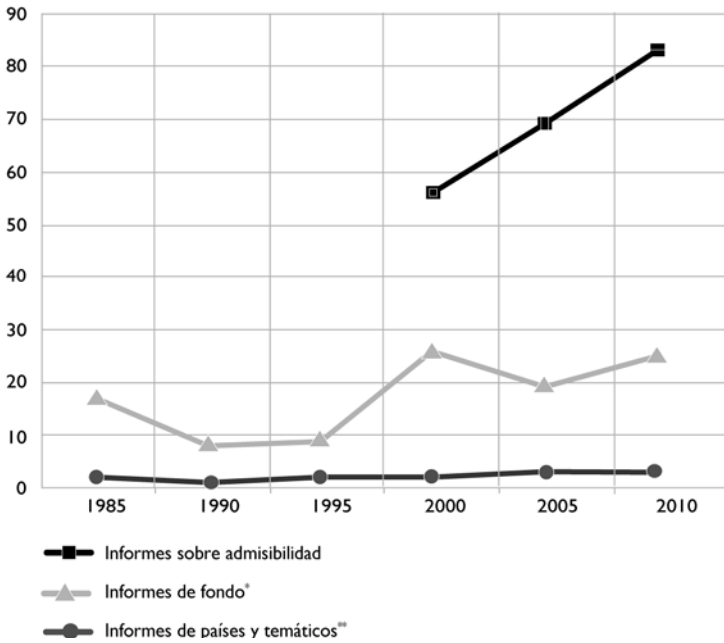
38 Véase CIDH, Informes de Países. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pais.asp>

39 Tal como se ha mencionado anteriormente, la CIDH pasó a emitir informes sobre la admisibilidad de peticiones solamente a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, por lo que la tabla registra solamente informes de fondo entre 1985 y 1995.

40 Aunque en la página web de la CIDH no consta la existencia de informes temáticos antes del año de 1996, en una búsqueda manual ha sido posible determinar la existencia de al menos un informe de tal naturaleza, publicado en 1995, con el siguiente detalle: CIDH, Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II.88, doc. 9 rev., 17 de febrero de 1995. Al respecto, véase página web oficial de la CIDH, Relatorías y Unidades Temáticas, Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión, Capítulo VI, Leyes de desacato y difamación criminal. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=330&IID=2>. El referido informe ha sido computado en la tabla señalada en el cuerpo del texto.

GRÁFICA I

Informes sobre peticiones y casos, e informes de países y temáticos adoptados por la CIDH entre 1985 y 2010



FUENTE: Informes Anuales de la CIDH de 1985, 1990, 1995, 2000, 2005 y 2010.

* Dicha cifra corresponde solamente a los informes de fondo aprobados.

** Dicha cifra corresponde a la suma entre los informes de países y temáticos.

Sobre el particular, es importante subrayar que la evolución de la jurisprudencia de la Corte IDH ha sido determinante en la tendencia “judicializadora” del pilar de protección. Un ejemplo representativo de lo anterior es la variación en su posición con relación al momento procesal en que la CIDH debe individualizar a las víctimas. Desde los primeros casos enviados a la jurisdicción de la Corte IDH, la Comisión había solicitado añadir víctimas de violaciones de derechos humanos con posterioridad a la emisión del informe final sobre el fondo, práctica que nunca había sido objetada por la Corte IDH. A partir de la sentencia del caso *García Prieto vs. El Salvador*, de noviembre de 2007, la Corte IDH pasó a sostener que solamente las personas individualizadas por la CIDH en su informe final sobre el fondo pueden ser consideradas víctimas.⁴¹

41 Corte IDH, caso *García Prieto y otros vs. El Salvador*. Excepción

En adición al análisis sobre el fondo de alegadas violaciones de derechos humanos, el pronunciamiento de la Corte IDH sobre los requisitos de admisibilidad previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención se ha caracterizado igualmente por una tendencia “sobrejudicializadora” en los últimos años. Históricamente, la Corte mantuvo una posición de deferencia a las conclusiones de la CIDH en torno a los citados requisitos convencionales, pero dicha posición varió diametralmente con las sentencias en el caso *Grande vs. Argentina*, de agosto de 2011, y sobre todo en el caso *Díaz Peña vs. Venezuela*, de junio de 2012. En ambas decisiones la Corte IDH revisó la valoración de la Comisión en su informe de admisibilidad con relación a los requisitos de agotamiento de los recursos internos y de plazo de presentación de la denuncia, previstos en los artículos 46.1.a) y b) de la Convención Americana, respectivamente.⁴² Con relación a la segunda sentencia, la Corte sostuvo que en el caso concreto el recurso idóneo para satisfacer el requisito previsto en el artículo 46.1.a) de la Convención, respecto de la detención preventiva de Raúl Díaz Peña, era el de apelación, y no las solicitudes de excarcelación y acciones de *habeas corpus* deducidas por los abogados de la víctima.⁴³ Dicho razonamiento contradice la jurisprudencia del propio tribunal y la doctrina histórica de la Comisión, según las cuales es suficiente la formulación de pedidos de excarcelación o acciones de *habeas corpus* para agotar los recursos internos en supuestos de alegada detención preventiva ilegal o arbitraria.

La misma tendencia judicializadora es visible en relación con el mecanismo de medidas provisionales, siendo varios los ejemplos recientes en los que la Corte IDH ha empleado criterios bastante estrictos para la individualización de beneficiarios propuestos, y requerido una mayor fundamentación por parte de la Comisión en torno a los requisitos señalados en el artículo 63.2

Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007, Serie C, núm. 168, párrs. 67 a 70.

42 Véase Corte IDH, caso *Grande vs. Argentina*. Excepciones Preliminares y Fondo. Sentencia de 31 de agosto de 2011, Serie C, núm. 231, párrs. 60 y 61.

43 Corte IDH, caso *Díaz Peña vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de junio de 2012, Serie C, núm. 244, párrs. 124 y 125.

de la Convención Americana. En aras de priorizar el análisis del presente ensayo en la forma como la CIDH ha ejercido sus atribuciones, nos limitaremos a mencionar dos decisiones de la Corte IDH representativas de esa tendencia. En su resolución de rechazo de la solicitud de medidas provisionales en el asunto *Ngobe vs. Panamá*, la Corte manifestó que:

... las respuestas e información presentadas por el Estado controvierten en alto grado algunos elementos de la solicitud inicial presentada por la Comisión [y que] la Comisión, al no presentar alegatos en relación con algunos argumentos del Estado, no logr[ó] demostrar *prima facie* la situación de extrema gravedad y urgencia de evitar un daño irreparable.⁴⁴

Posteriormente, en la resolución sobre el asunto *Danilo Rueda* respecto de Colombia, la Corte sostuvo que:

... los argumentos y evidencias presentadas por la CIDH relacionados con un supuesto contexto general de riesgo para defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia, así como con la alegada falta de resultados específicos de las investigaciones relacionadas con las presuntas agresiones en contra del señor Danilo Rueda, corresponden al examen de un posible caso contencioso en el evento de que lo hubiera. La Corte ya ha señalado que un pronunciamiento en cuanto al fondo se realiza mediante una sentencia dentro del proceso de un caso contencioso sometido a la Corte y no mediante el trámite de medidas provisionales. En consecuencia, no se tomarán en cuenta las alegaciones mencionadas.⁴⁵

Los razonamientos citados en ambos precedentes distan del estándar *prima facie* de prueba que la Corte ha empleado tradicionalmente en sus resoluciones, así como sobre el valor probatorio de los elementos de contexto para la formación de su convicción sobre la extrema gravedad y urgencia de una situación planteada por los solicitantes de medidas provisionales.

Dado el propósito del presente artículo, no quisiéramos ahondar en el debate sobre la genealogía de la “judicialización” del

44 Corte IDH, Resolución sobre Medidas Provisionales en cuatro comunidades indígenas ngobe y sus miembros sobre Panamá, 28 de mayo de 2010, párr. 12.

45 Corte IDH, Resolución sobre Medidas Provisionales en asunto Danilo Rueda sobre Colombia, 28 de mayo de 2014, punto resolutivo 12.

pilar de protección, siendo suficiente mencionar que hasta 2012 la variación en la jurisprudencia de la Corte IDH había sido su principal motivo. Con el proceso de fortalecimiento, la CIDH implementó una serie de modificaciones en su Reglamento, políticas y prácticas institucionales, muchas de las cuales abarcaron el sistema de peticiones y el mecanismo de medidas cautelares, ya no como una respuesta a la variación en la jurisprudencia de la Corte IDH, sino a raíz de presiones de índole política por parte de varios Gobiernos. Nuevamente, trasciende el propósito del presente ensayo explicar los antecedentes políticos del referido proceso,⁴⁶ por lo que haremos énfasis en cómo la prioridad asignada al pilar de protección y algunas decisiones puntuales en ejercicio de dicha atribución provocaron una cadena de cuestionamientos a la forma como la CIDH venía ejerciendo su mandato.

Tal como se indicó previamente, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa la CIDH pasó a emitir un número cada vez mayor de decisiones vinculadas al pilar de protección. Dicho incremento se hizo más visible a partir del 2008, lo cual se explica, entre otras razones, por un proceso de reorganización interna de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión llevado a cabo entre 2005 y 2008. Antes de ese proceso, los abogados y abogadas de la Secretaría se encontraban a cargo de carteras de países, debiendo realizar un sinnúmero de actividades vinculadas a todos los pilares de trabajo de la CIDH, tales como la evaluación inicial de peticiones y solicitudes de medidas cautelares, trámite de correspondencias sobre medidas cautelares, peticiones y casos,⁴⁷ redacción de borradores de informes, borradores de extractos de los informes anuales, redacción de proyectos de comunicados de prensa, estudios y otras actividades vinculadas al monitoreo de la situación en los países y a actividades de promoción. Entre 2005

46 Para una explicación detallada del contexto político en el que tuvo lugar el proceso de fortalecimiento, véase Due Process of Law Foundation. 2012. "Reflexiones para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos". *Aportes-DPLF*, 16 (5). Disponible en: <http://www.dplf.org/sites/default/files/1332509827.pdf>

47 Bajo los instrumentos que rigen el mandato de la CIDH, se entiende por peticiones las denuncias presentadas de conformidad con el artículo 44 de la Convención Americana que aún no han alcanzado una etapa procesal posterior a la de admisibilidad. A su vez, casos son aquellas denuncias que cuentan con un informe de admisibilidad.

y 2008 se crearon grupos especializados en uno o más pilares de trabajo, así como oficinas dedicadas a ciertas tareas especializadas, como la Oficina de Prensa. En palabras de la CIDH, la estructura actual de su Secretaría Ejecutiva se funda en las siguientes premisas:

La consolidación de unidades funcionales especializadas; la distribución equitativa de la carga laboral mediante la aplicación combinada de criterios geográficos y procesales, y el fortalecimiento de un nivel de gerencia media, responsable de los aspectos jurídicos, procesales y administrativos de la gestión. La premisa tras la consolidación de unidades funcionales es que la especialización permite maximizar la producción de informes de admisibilidad y fondo a través de la asignación de estas funciones a equipos de trabajo (Secciones), definidas con un criterio geográfico sin que se disminuya la atención especial que otras áreas deben tener.⁴⁸

Los principales grupos y secciones de la Secretaría Ejecutiva creados en el periodo señalado fueron los siguientes:

- a) **Despacho del Secretario Ejecutivo:** desde el cual se atiende a los y las integrantes de la Comisión y se hace gerencia de la actividad ejecutiva.
- b) **Grupo de Registro:** a cargo de la recepción, el trámite y el estudio inicial de las peticiones individuales recibidas a la luz de los artículos 28 y 29 del Reglamento de la CIDH.
- c) **Secciones Regionales:** a cargo de las peticiones de admisibilidad y casos de fondo, seguimiento de recomendaciones y seguimiento a la situación de los derechos humanos en los 35 Estados miembros.
- d) **Grupo de Corte:** a cargo de asesorar los Comisionados en los casos, medidas provisionales y otros asuntos sometidos a la jurisdicción de la Corte IDH, y elaboración de informes finales sobre casos.

48 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, párr. 55. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/RespCP.pdf>

- e) **Grupo de Protección:** responsable por evaluar y dar seguimiento a solicitudes de medidas cautelares y otras medidas de urgencia, tales como las solicitudes de medidas provisionales y la intervención realizada de conformidad con el artículo XIV de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.⁴⁹
- f) **Grupo de Soluciones Amistosas:** a cargo de dar apoyo técnico a la CIDH en materia de resolución de conflictos, asesoría a las partes involucradas en la negociación, redacción de borradores de informe de solución amistosa y de recopilar buenas prácticas en la materia.
- g) **Relatorías y Unidades Temáticas:** responsable por las actividades de monitoreo y promoción con el fin de asesorar cada relator o relatora temática. Salvo en el caso de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, cuyo personal se encuentra directamente subordinado al Relator o Relatora, el equipo de apoyo a las demás relatorías se encuentra subordinado directamente a la dirección de la Secretaría Ejecutiva.
- h) **Sección de Servicios Administrativos y Financieros:** desde la cual se ejecuta la actividad logística, financiera, de Sistema y de procuración de fondos y rendición de cuentas.⁵⁰

Al considerar la situación presupuestaria de la CIDH antes y después del rediseño de su Secretaría Ejecutiva, se observa un incremento de un 25,4 % de los recursos entre el 2006 y el 2010.⁵¹

49 Dicho artículo establece que “[s]in perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reciba una petición o comunicación sobre una supuesta desaparición forzada se dirigirá, por medio de su Secretaría Ejecutiva, en forma urgente y confidencial, al correspondiente Gobierno solicitándole que proporcione a la mayor brevedad posible la información sobre el paradero de la persona presuntamente desaparecida y demás información que estime pertinente, sin que esta solicitud prejuzgue la admisibilidad de la petición”.

50 CIDH, Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, cit. Véase también el organigrama de la Secretaría Ejecutiva vigente hasta octubre de 2014, publicado en la página web de la CIDH. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Span_CIDH_Org_11Oct2012%20v1.pdf

51 En la página web de la CIDH no consta información sobre sus recursos financieros con anterioridad a 2006, por lo cual hemos tomado en cuenta la comparación del referido año con 2010: 5,9 millones

Pese a lo anterior, la información publicada por el referido órgano indica que se ha logrado ampliar de forma expresiva el número de decisiones en el pilar de protección, alcanzando un vértice de efectividad en el 2011, año de inicio del proceso de fortalecimiento. Si comparamos la eficiencia de la CIDH con base en el número de decisiones adoptadas con relación al sistema de peticiones, tenemos las siguientes cifras:

- a) Peticiones evaluadas: 1187 en 2005 y 1676 en 2010 (aumento de un 41,2 %).
- b) Decisiones de archivo de peticiones: 12 en 2005 y 55 en 2010 (aumento de un 358 %).
- c) Informes sobre admisibilidad: 53 en 2005 y 73 en 2010 (aumento de un 37,7 %).
- d) Informes de fondo: 19 en 2005 y 25 en 2010 (aumento de un 31,6 %).
- e) Informes de solución amistosa: 8 en 2005 y 11 en 2010 (aumento de un 37,5 %).⁵²

Si bien la CIDH venía acumulando críticas a raíz de decisiones puntuales adoptadas sobre todo a partir de finales de la década de 2000,⁵³ hasta el proceso de fortalecimiento no había existido

de dólares estadounidenses en el primer término y 7,4 millones de dólares en el segundo. Véase página oficial de la CIDH, sección sobre Recursos Financieros. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/recursos_financieros.asp

52 Información obtenida de los Informes Anuales de la CIDH de 2005 y 2010. Disponibles en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/anuales.asp>

53 Entre las decisiones que provocaron reacciones críticas de los Estados concernidos, se destacan: i) el otorgamiento de medidas cautelares recomendando la suspensión del proyecto hidroeléctrico de Belo Monte con relación a Brasil en abril de 2011; el otorgamiento de medidas cautelares en favor de directivos y un exeditor del diario *El Universo* con relación a Ecuador, en febrero de 2012; las reiteradas decisiones de mantener a Colombia y Venezuela en el capítulo IV del Informe Anual de la CIDH; el sometimiento de casos considerados políticamente sensibles con relación a Perú (v. g. Eduardo Nicolás Cruz Sánchez y otros, operación Chavín de Huántar y caso J), Colombia (v. g. caso Rodríguez Vera y otros desaparecidos del Palacio de Justicia) y Venezuela. Otra crítica impulsada sobre todo por los países del bloque de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) fue un alegado de trato preferencial a la temática libertad de expresión y el sobrefinanciamiento de la respectiva Relatoría Especial, en demérito de los demás derechos protegidos en los tratados interamericanos. Dichas críticas vinieron acompañadas de objeciones a comunicados de prensa y decisiones sobre medidas cautelares, peticiones y casos denunciando la viola-

una posición colectiva tan pronunciada en contra de la priorización de sus recursos en el pilar de protección. Dicha posición puede ser sintomática de una tendencia regional a no tolerar la consolidación de regímenes supranacionales de derechos humanos con pilares de protección eficientes.

La disyuntiva promoción-protección de los derechos humanos durante el proceso de fortalecimiento

170
Katya Salazar, Daniel Cerqueira

En adición a decisiones puntuales que provocaron reacciones virulentas de algunos Gobiernos, un detonante más general del proceso de fortalecimiento tuvo que ver con un alegado énfasis excesivo de la CIDH en el pilar de protección, en demérito de los demás. En una de las primeras sesiones del Grupo de Trabajo Especial un embajador parafraseó esa posición al señalar que la OEA padecía de una suerte de macromegalia, que en léxico galeño significa el agrandamiento descontrolado de los miembros o extremidades del cuerpo de una persona. La alusión a esa patología indica un entendimiento de que la Comisión había adquirido una fortaleza institucional superior a lo esperado por los Estados que la crearon, comprometiendo así la armonía de la propia OEA. Aunque la CIDH ya había pasado por otros procesos denominados “de fortalecimiento”, entre 2011 y 2013 el ímpetu de promover cambios estructurales en su actuar y la contundencia de las críticas proferidas por Gobiernos de diferentes tendencias ideológicas significaron un divisor de aguas en la forma como la Comisión pasaría a ejercitar sus facultades.

Otra crítica más general dirigida a la CIDH tuvo que ver con una alegada resistencia al diálogo con los Gobiernos, algunos de los cuales la acusaron de ignorar las oportunidades que la consolidación de regímenes democráticos en la región presentaba para iniciativas de asesoría en políticas públicas y adopción de marcos legislativos consistentes con los estándares interamericanos. Adicionalmente, se realizaron críticas por una supuesta resistencia a mecanismos de consultas con los Estados y demás usuarios del

ción del derecho a la libertad de expresión con relación a Ecuador y Venezuela.

SIDH en la fijación de prioridades e, incluso, en la modificación de su Reglamento. En esa línea, mientras el Grupo de Trabajo Especial aún se encontraba elaborando sus recomendaciones que conformarían el informe de 21 de diciembre de 2011, la CIDH fue amonestada por la forma como modificó el artículo 11 de su Reglamento, sobre la elección y el mandato de su Secretario/a Ejecutivo/a. Antes del inicio del proceso de fortalecimiento, algunos Gobiernos habían criticado la forma como la Comisión había adoptado su Plan Estratégico para el término 2011-2015, subrayando que dicho documento no había sido precedido de ningún tipo de consulta con los usuarios del SIDH, reflejando exclusivamente su visión y la de su Secretaría Ejecutiva sobre cómo deberían priorizar sus recursos.⁵⁴

En respuesta a esas críticas, al presentar su documento de respuesta al Consejo Permanente el 23 de octubre de 2012, la CIDH señaló que “solicitará recursos para realizar una reunión anual con la participación de representantes de la sociedad civil, delegaciones de los Estados y expertos independientes con el fin dialogar sobre las vías para perfeccionar sus mecanismos, políticas y prácticas”.⁵⁵ Por otro lado, el artículo 79 de su Reglamento, modificado en marzo de 2013, pasó a establecer que cualquier modificación a su texto será precedida de la consulta pública a los usuarios del SIDH.

Mientras las recomendaciones del Grupo de Trabajo Especial relacionadas con los pilares de promoción y monitoreo permearon un lenguaje más propositivo, varias recomendaciones relacionadas con el pilar de protección partieron del supuesto de que los Estados estaban siendo perjudicados por una alegada imprecisión e imprevisibilidad de las decisiones de la Comisión. Términos como incertidumbre jurídica y necesidad de alcanzar una igualdad procesal entre las partes fueron frecuentemente utilizados en el informe de 21 de diciembre de 2011. Esa posición se

54 En el informe de 21 de diciembre de 2011, se plasmó esa crítica mediante la siguiente recomendación hacia la CIDH: “fortalecer sus mecanismos de consulta con todos los usuarios del sistema”.

55 CIDH, Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, cit., párr. 47. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/RespCP.pdf>

plasmó en recomendaciones que, a la larga, exigían una mayor judicialización del sistema de peticiones y, sobre todo, del mecanismo de medidas cautelares. Con relación al segundo mecanismo, el Grupo de Trabajo Especial recomendó a la CIDH:

- a) Definir y divulgar criterios o parámetros objetivos más precisos para el otorgamiento, revisión y, en su caso, prórroga o levantamiento de medidas cautelares.
- b) Circunscribir la valoración para el otorgamiento de medidas cautelares a la “gravedad” y “urgencia” de las situaciones, evitando consideraciones sobre el fondo del asunto.
- c) Definir criterios o parámetros objetivos para determinar qué situaciones reúnen la “gravedad” y “urgencia” requeridas, así como para determinar la inminencia del daño, tomando en consideración los distintos grados de riesgo.
[...]
- g) Fundar y motivar, jurídica y fácticamente, el otorgamiento, revisión y, en su caso, prórroga o levantamiento de medidas cautelares.
[...]
- h) Mejorar los mecanismos para determinar e individualizar a los beneficiarios de medidas cautelares.⁵⁶

En cuanto al sistema de peticiones, las recomendaciones del Grupo de Trabajo Especial que denotan una supuesta falta de rigor jurídico y precisión por parte de la CIDH son las siguientes:

- a) Aplicar rigurosamente los criterios de admisibilidad de peticiones, incluida la verificación exhaustiva del agotamiento de recursos internos para evitar procesos paralelos entre instancias nacionales y la CIDH.
- b) Desarrollar y ampliar los criterios para el archivo de peticiones y casos, incluyendo principalmente aquellos de larga inactividad procesal.
- c) Definir criterios o parámetros objetivos y fundar y motivar la procedencia del mecanismo excepcional de acumulación de las etapas de admisibilidad y fondo.

56 Véase Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la Consideración del Consejo Permanente, OEA/Ser.G, GT/SIDH-13/11 rev. 2, Sección 2. Medidas cautelares, 13 de diciembre de 2011. Disponible en: http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_11/CP27754S04.doc

- d) Establecer mecanismos para determinar e individualizar a las presuntas víctimas.⁵⁷

Varias de esas recomendaciones fueron atendidas por la CIDH en las modificaciones a su Reglamento. En el comunicado de prensa de 1º de agosto de 2013, en el que anuncia la entrada en vigor de su nuevo Reglamento, la CIDH subrayó que:

Las reformas relacionadas con medidas cautelares están orientadas a aumentar la publicidad y la difusión de los criterios para su otorgamiento, ampliación, modificación y levantamiento, así como a perfeccionar los mecanismos empleados por la CIDH para el seguimiento de las medidas vigentes y para la individualización de los beneficiarios de las mismas. El Reglamento modificado detalla los parámetros utilizados por la CIDH en la determinación de los requisitos de urgencia, gravedad e irreparabilidad, así como las circunstancias en las que solicita medidas provisionales a la Corte Interamericana.

Con relación al sistema de peticiones y casos, las reformas buscan dotar de mayor previsibilidad y eficacia las decisiones sobre la priorización en el estudio y admisibilidad de peticiones; criterios para el archivo de peticiones o casos; otorgamiento de prórrogas para el cumplimiento de recomendaciones emitidas en informes finales sobre el fondo; ampliación de los plazos para que las partes presenten observaciones; y acumulación de las etapas de admisibilidad y fondo.⁵⁸

De la lectura del artículo 25 del nuevo Reglamento de la CIDH se desprende una considerable judicialización del mecanismo de medidas cautelares, cuyos dictámenes de otorgamiento y ampliación pasaron a requerir resoluciones fundamentadas (art. 25.7). Una modificación adicional en ese sentido tiene que ver con la revisión periódica de las decisiones de otorgamiento (art. 25.9) y la regla general de solicitar información a los Estados previo a un dictamen en ese sentido (art. 25.5). En cuanto al sistema de

57 Véase Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la Consideración del Consejo Permanente, OEA/Ser.G, GT/SIDH-13/11 rev. 2, Sección 3. *Asuntos de procedimiento en la tramitación de los casos y peticiones individuales*, 13 de diciembre de 2011. Disponible en: http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_11/CP27754S04.doc

58 CIDH, Comunicado de Prensa 57/13, 1 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/057.asp>

peticiones, el Reglamento en vigor pasó a exigir resoluciones aprobadas por la mayoría del pleno ante ciertas decisiones, tales como la acumulación de las etapas procesales de admisibilidad y fondo (art. 36.3); estableció el carácter definitivo de las decisiones de archivo, sujeto a algunas excepciones (art. 42.3); e incorporó causales más laxas para la concesión de prórrogas a los Estados para el cumplimiento de recomendaciones de informes de fondo, así como la suspensión del plazo para el sometimiento de casos a la jurisdicción de la Corte IDH (art. 46.2).

Es importante resaltar que la exigencia de una mayor precisión en las decisiones emitidas dentro del pilar de protección no se traduce en sí misma en un perjuicio para su efectividad. A nuestro juicio, un mayor rigor jurídico y la consagración de criterios más claros tienden a beneficiar tanto a los Estados como a las víctimas y organizaciones que acuden al SIDH por medio del pilar de protección. Sin embargo, subrayamos que los referidos cambios reglamentarios, de políticas y prácticas institucionales pasaron a demandar consultas internas, traducción de memorandos y elaboración de resoluciones por parte de las respectivas secciones de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, sin que esas nuevas labores fuesen acompañadas de contribuciones financieras adicionales. La información disponible en la página web de la CIDH indica, por ejemplo, que pese a los varios compromisos y procedimientos más rígidos aplicables al mecanismo de medidas cautelares desde agosto de 2013, la sección de la Secretaría Ejecutiva a cargo de evaluar y dar seguimiento a solicitudes de medidas de urgencia —Grupo de Protección— mantuvo el mismo número de personal.

Durante el proceso de fortalecimiento, la reacción al aumento de la eficiencia del pilar de protección alcanzado por la CIDH entre 2006 y 2011, y la alegada ausencia de un buen criterio jurídico en algunas decisiones puntuales se complementaron con una crítica más general de que la Comisión no estaría atendiendo de forma adecuada su pilar de promoción. Mientras que el Grupo de Trabajo Especial realizó una recomendación general para que la CIDH “lograr[a un] mayor equilibrio entre las funciones de promoción y protección de todos los derechos humanos”, otras más específicas instaron a la Comisión a redactar informes temáticos y guías prácticas sobre diferentes temas, comprometerse

con la asesoraría a los Estados y sus instituciones nacionales de derechos humanos, y redoblar esfuerzos para que se alcance la ratificación universal de los instrumentos interamericanos de derechos humanos. Nuevamente, la mayoría de esas recomendaciones fueron acogidas por la CIDH, la cual se comprometió a elaborar un sin número de informes temáticos, abrir nuevas líneas de trabajo vinculadas al pilar de promoción y, en general, fortalecer sus actividades en ese ámbito.⁵⁹

Tanto en el documento de respuesta enviada al Consejo Permanente el 23 de octubre de 2012 como en su Resolución 1/13 que instituye el nuevo Reglamento y transparenta sus políticas y prácticas institucionales, la CIDH asumió más de 40 compromisos concretos, la mayoría de los cuales tiene que ver con actividades de promoción y el rediseño en la forma como ejercitaría sus actividades de monitoreo. Ante las críticas de algunos Gobiernos sobre el criterio de selección de países y metodología del capítulo IV, la CIDH modificó integralmente el artículo 59 de su Reglamento, disponiendo un nuevo formato de su Informe Anual, incluyendo el referido capítulo. El cambio más significativo es probablemente la creación de un nuevo apartado en el capítulo IV en el que se describe el “panorama de los derechos humanos en el hemisferio”. En el primer Informe Anual adoptado con posterioridad al cambio reglamentario de agosto de 2013, la CIDH incluyó en dicho apartado secciones referidas a: 1) una relación de comunicados de prensa y solicitudes de información a los Estados en el marco de su facultad de monitoreo; 2) una descripción sobre el goce de ciertos derechos en Ecuador (libertad de expresión e independencia judicial), Estados Unidos (libertad personal) y República Dominicana (derecho a la nacionalidad y no discriminación); y 3) un análisis sobre patrones regionales sobre la

59 En su respuesta al Consejo Permanente la CIDH señaló que, “entre otras iniciativas, [...] buscará fortalecer las instancias de diálogo con los Estados miembros, entre otros, en la construcción de políticas públicas orientadas a fortalecer el respeto de los derechos humanos como un elemento central de los procesos de reforma estatal; abrir espacios permanentes a las organizaciones de la sociedad civil para que contribuyan activamente en el diseño de las políticas públicas; reformar de manera integral el sistema de procuración y administración de justicia del país; armonizar la legislación con los instrumentos internacionales de derechos humanos; crear cursos de educación sobre derechos humanos en todos los planteles de enseñanza”.

ratificación universal de los tratados interamericanos, incorporación de estándares, control de convencionalidad y cumplimiento de sus recomendaciones y decisiones.

Una vez descrito el tenor de los compromisos asumidos por la CIDH durante el proceso de fortalecimiento y algunos aspectos de las reformas a su Reglamento, políticas y prácticas institucionales, la siguiente sección examina el legado de ese escenario en la ejecución de su mandato. El análisis que se propone está basado en las estadísticas publicadas por propia Comisión y en algunos ejemplos de decisiones representativas de la tendencia actual de ampliar sus actividades de promoción y monitoreo, sin que exista la misma vocación en relación con el pilar de protección.

Las atribuciones de la CIDH en el posfortalecimiento

Al establecer un amplio proceso de consulta con los usuarios del SIDH dirigido a revisar sus políticas y prácticas institucionales, y al comprometerse con una serie de actividades afines a las recomendaciones del Grupo de Trabajo Especial,⁶⁰ la CIDH lograría sobrevivir al periodo de mayor presión política de su historia sin que su autonomía e independencia fuesen minadas por completo. Durante la mayor parte del proceso de fortalecimiento permanecieron vigentes intentos de modificar verticalmente algunos instrumentos que rigen su mandato. Varios Estados llegaron a sostener la necesidad de modificar el Estatuto de la Comisión con el fin de reconocer el carácter vinculante de las medidas cautelares en un instrumento interestatal. Órganos técnicos de la OEA como el Comité Jurídico Interamericano y el entonces Secretario General José Miguel Insulza emitieron opiniones avalando dicha posición, ignorando el hecho de que la regla general en los comités supranacionales de derechos humanos es consagrar las medidas interinas o provisionales por medio de sus reglamentos. El propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos posee la facultad para emitir medidas interinas a través de una norma reglamentaria (art. 39) y no estatutaria o convencional, lo que evidencia que las

60 Sobre las consultas realizadas por la CIDH en el 2012 y los principales documentos producidos a lo largo del proceso de fortalecimiento, véase <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/fortalecimiento.asp>

opiniones emitidas por el entonces Secretario General y el Comité Jurídico Interamericano durante el proceso de fortalecimiento tenían un trasfondo más político que jurídico.

En las secciones anteriores hemos explicado que desde su creación como un órgano con funciones mayormente de promoción y monitoreo las atribuciones cubiertas por el pilar de protección atravesaron un proceso de progresiva consolidación, alcanzando un ápice en el 2011. Tal como se desprende de las gráficas 2 y 3, esa tendencia parece haber alcanzado un límite difícil de romper tanto por el panorama actual del financiamiento de la Comisión⁶¹ como por la espada de Damocles que algunos Estados mantienen alzada sobre su cabeza, no obstante el cierre oficial del proceso de fortalecimiento.

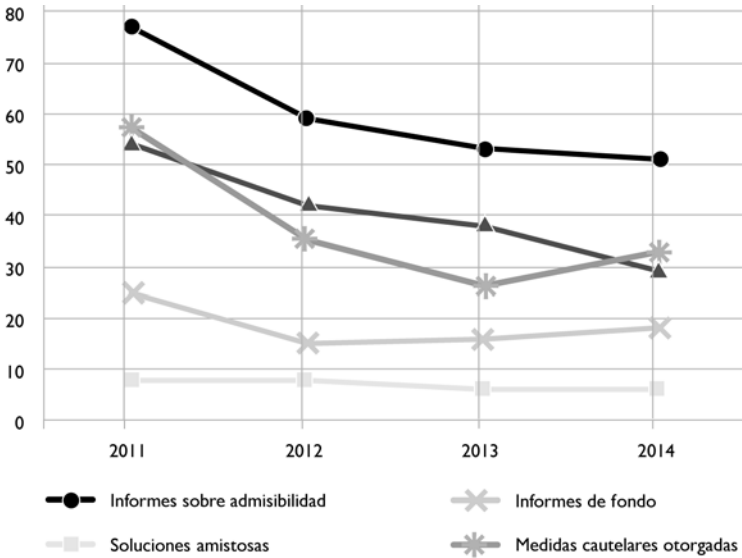
La tendencia con relación al pilar de protección reflejada en la gráfica 2 se contrasta con una de estabilización en el número de actividades relacionadas con los pilares de monitoreo y promoción, en los cuales se observa, incluso, el incremento de ciertas actividades tales como la realización de audiencias.⁶²

Una lectura más cualitativa de la forma como la CIDH viene ejerciendo las atribuciones vinculadas al pilar de protección indica una judicialización sin precedentes, plasmada tanto en los cambios reglamentarios ya comentados en la sección anterior como en la aplicación de estándares jurídicos más estrictos. En lo que se refiere a las medidas cautelares, por ejemplo, la reducción en el número de decisiones de otorgamiento de 57 en 2011 a 26 en 2013 y 33 en 2014 es sintomática de esa tendencia restrictiva. Aunque la exigencia de resoluciones fundadas prevista en el artículo 25.7 del nuevo Reglamento ha implicado una carga adicional de trabajo sin el correspondiente aporte financiero por parte de los Estados miembros, ello no parece justificar la reducción tan abrupta en el número de decisiones favorables. No viene al caso

61 Véase el artículo de Cetra y Nascimento en este libro: "Contando monedas: el financiamiento del sistema interamericano de derechos humanos". Capítulo 2, pág. 62.

62 La cifra registrada en la gráfica 3 se refiere tanto a las audiencias sobre casos como a las temáticas. Aunque en principio las primeras se enmarcan en el ámbito del pilar de protección, la información publicada por la Comisión indica que desde el 2012 el número de audiencias temáticas se ha ampliado en una proporción superior a la de las audiencias sobre casos.

GRÁFICA 2
Informes sobre peticiones y casos aprobados por la CIDH
entre 2011 y 2014

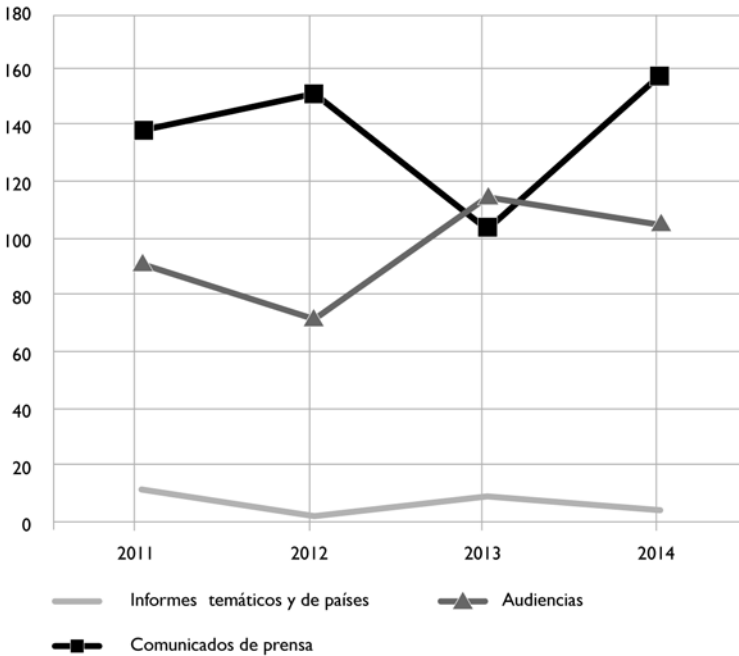


FUENTE: Informes Anuales de la CIDH de 2011 a 2013 y comunicados de prensa emitidos en 2014.

debatir eventuales inconsistencias técnicas en decisiones adoptadas por la CIDH durante el proceso de fortalecimiento y que dieron lugar a ataques de algunos Gobiernos —notablemente Brasil con relación a las medidas cautelares sobre el proyecto hidroeléctrico de Belo Monte, y Ecuador en torno a la suspensión de la condena penal a los directivos del periódico *El Universo*—.⁶³ Nos

63 Con relación al asunto Belo Monte, antes del 1 de abril de 2011, todas las medidas cautelares dictadas por la CIDH con el fin de suspender los efectos de proyectos de desarrollo que pudiesen afectar derechos territoriales indígenas se enmarcaron en un supuesto de las denominadas “medidas de no innovar”. Es decir, la CIDH solicitaba a los Estados dejar sin efecto la respectiva decisión de concesión o la continuidad en la ejecución del proyecto hasta que se pronunciara sobre el fondo de una petición o caso en que se denunciaba el incumplimiento de la obligación de consultar a las comunidades afectadas. Así se dio, por ejemplo, en las medidas cautelares a favor de las comunidades Maya de Toledo en Belice, de las cinco comunidades Pehuenche en Chile, de la comunidad Garifuna Triunfo de la Cruz en Honduras, de las comunidades Ngobe en Panamá, y de 18 comunidades mayas en las municipalidades de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán en Guatemala. En el asunto Belo Monte, uno de los componentes de las medidas cautelares otorgadas el 1 de abril por la CIDH consistió en una solicitud para que el Estado brasileño suspendiera la ejecu-

GRÁFICA 3
Principales decisiones en los pilares de monitoreo y promoción entre 2011 y 2014



FUENTE: Capítulo 3 de los Informes Anuales de la CIDH de 2009 a 2013 y comunicados de prensa de 2014.

ción del proyecto hidroeléctrico hasta que demostrara haber llevado a cabo un proceso de consulta previa de conformidad con los estándares internacionales. Vale aclarar que dicha solicitud fue formulada sin que existiera en ese momento una petición en trámite alegando el incumplimiento de la consulta previa. Dicha variación en los antecedentes de la CIDH fue de alguna forma reconocida por ella misma en la resolución de 29 de julio de 2011, en la que concluyó que “el debate entre las partes en lo referente a la consulta previa y el consentimiento informado frente al proyecto Belo Monte se ha transformado en una discusión sobre asuntos de fondo que trasciende el ámbito del procedimiento de medidas cautelares”. Véase página web de la CIDH, sección sobre medidas cautelares, año 2011, MC 382/10, comunidades indígenas de la cuenca del río Xingu, Pará, Brasil. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>. Es interesante observar que en el dictamen del 1 de abril de 2011, la CIDH varió bruscamente su posición consolidada en el sentido de fijar medidas de no innovar solamente cuando existe una petición o caso en trámite. Por otro lado, en la Resolución de 29 de julio del mismo año, la CIDH retrocedió de forma aún más radical sus estándares, al establecer que la prevención de la violación a derechos territoriales relacionados con la consulta previa trasciende el mecanismo de medidas cautelares. En los cuatro precedentes citados en esa nota la CIDH había dictado medidas de no innovar en el contexto de peticiones o casos que denun-

interesa más bien subrayar los efectos de las reacciones críticas de Gobiernos como el brasilero y el ecuatoriano en torno a los criterios que la CIDH viene empleando en el dictamen de medidas cautelares. No desconocemos que la CIDH ha dado muestras de autonomía frente a críticas de algunos Gobiernos por decisiones sobre medidas cautelares, siendo las dictadas el 18 de marzo de 2014 en el asunto Gustavo Petro con relación a Colombia un claro ejemplo.⁶⁴ Pese a lo anterior, la reducción del 42 % en el número de decisiones de otorgamiento entre 2011 y 2014 parece derivarse de una suerte de temor reverencial frente a reacciones de varios Gobiernos durante el proceso de fortalecimiento.

Pese a la tendencia de reducción en el número de decisiones vinculadas al pilar de protección, un examen más amplio de la labor de la CIDH desde el fin del proceso de fortalecimiento podría desvirtuar conclusiones fatalistas, al menos por tres razones. En primer lugar, desde hace varios años una de las principales preocupaciones de los usuarios del SIDH es el bajo grado de implementación de las decisiones sobre peticiones, casos y medidas de urgencia (cautelares y provisionales).⁶⁵ Aunque la responsabilidad por esa situación es casi exclusiva de los Estados miembros, durante el proceso de fortalecimiento ellos no estuvieron dispuestos a reconocerla ni a discutir soluciones.⁶⁶ Ante la consolidación

ciaban precisamente la ausencia de consulta previa.

64 Mediante dichas medidas cautelares la CIDH solicitó al Estado colombiano dejar sin efecto una decisión de la Procuraduría General de la Nación que revocaba al señor Gustavo Petro del cargo de alcalde de Bogotá, sin mediar ningún tipo de procedimiento judicial, desconociendo así lo establecido en la jurisprudencia interamericana sobre limitaciones de derechos políticos. Pese a que el Gobierno colombiano y altas instancias judiciales habían ratificado lo decidido por la Procuraduría General, la CIDH mantuvo la vigencia de las medidas cautelares hasta que una autoridad judicial interna las declaró vinculantes y emplazó al Gobierno de Juan Manuel Santos a observarlas. Véase página web de la CIDH, Sección sobre Medidas Cautelares, 2014, MC 374/13, Gustavo Francisco Petro Urrego, Colombia. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>

65 Entre los diversos estudios que abordan esa preocupación, recomendamos el de Fernando Basch (2010), y el de Open Society Justice Initiative (2013).

66 Un ejemplo de esa omisión es la ausencia de recomendaciones por parte del Grupo de Trabajo Especial a los Estados miembros u órganos políticos de la OEA relacionadas con el alto grado de incumplimiento de las decisiones de los órganos del SIDH. En efecto, en el referido informe los Estados miembros expresaron dificultades en

de un sistema de peticiones caracterizado por décadas de espera, la ausencia de respuesta para la mayoría de las víctimas que lo utilizan⁶⁷ y el bajísimo grado de cumplimiento de las decisiones finales emitidas por la CIDH y la Corte IDH, no nos queda mucha opción sino buscar una funcionalidad del pilar de protección que trasciende la justicia en los casos concretos. Una de ellas, y tal vez la más importante, es el potencial que las decisiones de los órganos del SIDH poseen para orientar la actuación de las autoridades nacionales y, de esa forma, promover cambios estructurales y medidas de no repetición de violaciones de derechos humanos.

Aunque dicha función puede ser satisfecha igualmente por medio de atribuciones vinculadas a los pilares de promoción y monitoreo, consideramos que el sistema de peticiones individuales posee la ventaja comparativa de materializarse en una narrativa más cercana a la de las autoridades judiciales a nivel interno, en particular aquellas que ejercen jurisdicción constitucional. En esa línea, la diseminación del denominado “control de convencionalidad”⁶⁸ entre los tribunales y demás instancias de los Estados es fundamental en la tarea de preservar la eficacia del pilar de protección. Sobre ese punto, la misma CIDH ha dado pasos importantes al firmar acuerdos de cooperación y capacitación con altas instancias judiciales de los Estados miembros. Un diagnóstico sobre la forma como los estándares interamericanos vienen siendo incorporados a nivel interno por los Estados es una tarea pendiente que podría mitigar la impresión de que el pilar de protección, al menos bajo una lectura cuantitativa, ha salido debilitado del proceso de fortalecimiento, valga el oxímoron. En

cumplir ciertas recomendaciones emitidas en informes finales sobre el fondo y requirieron la asesoría de la Comisión para solventar tal situación. Frente a esa recomendación, la CIDH se comprometió a buscar los recursos necesarios para elaborar un estudio sobre el estado de cumplimiento de sus decisiones, destacando tendencias y buenas prácticas en los países de la región.

67 Véase el artículo Sánchez y Lyons en este libro: “El elefante en la sala: el retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano”. Capítulo 6, pág. 230.

68 Aunque esta expresión fue empleada por la primera vez en el SIDH en la sentencia sobre el caso Almonacid Arellano y otros *vs.* Chile, su significado ya se encontraba presente en pronunciamientos de la Corte IDH y de la CIDH, en los que concluyen que las disposiciones de derecho interno contrarias a la Convención Americana no surten efectos jurídicos.

el capítulo IV.a) de su Informe Anual de 2013, la CIDH realizó un primer esbozo sobre aspectos vinculados al cumplimiento de sus decisiones, incorporación de estándares interamericanos y control de convencionalidad.⁶⁹ Dicho estudio no llega a identificar una apertura a la aplicación regular de la jurisprudencia del SIDH por parte de los operadores de justicia en la región. Consideramos que esa es una tarea de la mayor importancia y en torno a la cual los usuarios del SIDH interesados en fortalecer la eficacia del pilar de protección deberían empeñarse.

La segunda razón por la que la reducción en el número de decisiones sobre peticiones, casos y medidas cautelares no debería ser vista con demasiado alarmismo tiene que ver con el contexto político en el que la CIDH viene actuando desde el proceso de fortalecimiento. En los últimos años, el poder legislativo de Guatemala ha desconocido expresamente el carácter vinculante de sentencias de la Corte IDH;⁷⁰ el Gobierno de Venezuela ha denunciado la Convención Americana;⁷¹ y los jefes de Estado de países como Ecuador y Bolivia han manifestado la intención de seguir el mismo camino. El ejemplo más reciente de afrenta a decisiones de los órganos del SIDH fue la resolución del Tribunal Constitucional de República Dominicana del 4 de noviembre de 2014 que declaró sin efecto la aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH, formalizada en marzo 1999 por el entonces presidente dominicano Leonel Fernández.⁷² A esas posiciones de confrontación se suman críticas más puntuales de países como

69 Véase Informe Anual de la CIDH de 2013, capítulo IV.a), párrs. 72 a 86. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/docs-es/InformeAnual-Cap4-Intro-A.pdf>

70 Véase Comunicado de Prensa de la CIDH 58/14 de 16 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/058.asp>

71 Sobre la denuncia de Venezuela a la Convención Americana véase CIDH, Comunicado de Prensa 64/13 de 10 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/064.asp>

72 Dicha decisión constituyó una evidente represalia por decisiones de la Corte IDH que dejaba sin efecto la validez de sentencias del Tribunal Constitucional dominicano que conculcaban derechos fundamentales de ciudadano/as dominicano/as descendientes de haitiano/as. Véase al respecto CIDH, Comunicado de Prensa 130/14 de 6 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/130.asp>

Perú, cuyo Gobierno ha insistido en que la CIDH ha enviado un número excesivamente elevado de casos a la jurisdicción de la Corte IDH en su contra; y Costa Rica, cuyo Gobierno ha criticado la apertura a trámite de varias peticiones relacionadas con una alegada inobservancia de la garantía prevista en el artículo 8.2.h) de la Convención en el contexto de su reforma procesal penal. Otros países de la región vienen haciendo eco a esas críticas por considerar impertinentes algunas decisiones de la Comisión sobre peticiones, casos y medidas cautelares, ya sea por su contenido, ya sea por un alegado exceso en el número de decisiones.

Aunque esa hipersensibilidad a decisiones enmarcadas en el pilar de protección es una de las tendencias más nocivas para la integridad del SIDH, no hay que perder de vista las dificultades de orden político que la CIDH enfrenta. En ese sentido, nos parece que la ruptura de esa tendencia requiere un trabajo de exposición de los Gobiernos que la patrocinan, y no una exigencia a la propia CIDH que podría posicionarla nuevamente en las aguas turbias por las que navegó entre 2011 y 2013. Parte del trabajo que podría ser emprendido por los interesados en perfeccionar el pilar de protección es tornar más visibles las contradicciones en la posición de ciertos Gobiernos. Es sorprendente, por ejemplo, que los Estados miembros no hayan proporcionado los fondos necesarios para que la CIDH llevara a cabo los compromisos e implementara adecuadamente sus cambios reglamentarios, de política y prácticas institucionales ampliamente saludados en la resolución de la Asamblea General Extraordinaria de 23 de marzo de 2013. Son varias las contradicciones entre las exigencias de los Estados y la omisión en su financiamiento,⁷³ pero a los fines de este ensayo nos limitaremos a subrayar esa realidad e instar a que los compromisos asumidos por la CIDH durante el proceso de fortalecimiento sean implementados tras la consecución de

73 Un ejemplo de esa contradicción tiene que ver con la creación de un fondo especial por parte de la CIDH a fines del 2013, dirigido a constituir una Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Hasta la fecha, ninguno de los países que exigieron de la CIDH mayores actividades, informes especiales y un monitoreo más efectivo a la situación de los DESC se han comprometido a contribuir al referido fondo especial. Una vez más, parece que la retórica de exigencia trasciende un interés genuino de perfeccionar las labores de la CIDH y se acerca a la intolerancia a un escrutinio internacional efectivo.

recursos financieros adicionales, y no a través de recursos que ordinariamente pudiesen ser empleados en el manejo del sistema de peticiones y en el mecanismo de medidas cautelares.

La tercera razón por la que la disminución en el número de decisiones vinculadas al pilar de protección no debería ser tomada como sinónimo de inmolación es la consolidación de una nueva tendencia de abordaje a afectaciones estructurales de derechos humanos por parte de la CIDH. Una conclusión sobre el éxito o fracaso de esa tendencia no obedece a un criterio científico y requiere un examen más detenido que trasciende el propósito de este artículo. Lo que se puede afirmar con alguna seguridad es que la CIDH viene empleando más recursos materiales y humanos en iniciativas que podrían prevenir patrones de violaciones de derechos humanos. Es el caso, por ejemplo, de la visita *in loco* a República Dominicana llevada a cabo en diciembre de 2013, tan solo algunas semanas después de una preocupante decisión del Tribunal Constitucional dominicano (TC-0168-13) que, *grosso modo*, priva a cientos de miles de personas dominicanas de descendencia haitiana de la nacionalidad y otros derechos civiles, económicos y sociales básicos.⁷⁴ Dicha visita involucró al pleno de la Comisión y a un gran número de funcionarios de su Secretaría Ejecutiva, quienes hicieron un amplio trabajo de recabo de información y difusión mediática de la situación en el país.

Ocho meses después de esa visita, la Corte IDH emitió una sentencia en el caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas, declarando *inter alia* la inconventionalidad de la sentencia TC-0168-13. Mientras que el Estado dominicano profirió duras críticas a las conclusiones preliminares de la CIDH tras su visita *in loco*, la reacción a la sentencia de la Corte IDH fue mucho más ponzoñosa, al punto de declarar sin efecto la aceptación de la jurisdicción contenciosa de dicho tribunal. Lo anterior es indicativo de que el abordaje de ciertas problemáticas por medio de los pilares de monitoreo y promoción es siempre complementario a los intereses de las víctimas, particularmente con relación a afectaciones estructurales al goce de los derechos humanos. En algunos

74 Véase CIDH, Comunicado de Prensa 97/13 de 6 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/097.asp>

casos, dicho abordaje puede ser incluso más proficuo, en tanto proyecta un formato de interlocución entre la CIDH y las instancias nacionales menos contencioso que el provisto por el sistema de peticiones individuales. Esa afirmación podrá ser ratificada o revisada ante la reacción del Gobierno de República Dominicana al informe final que la CIDH está por emitir sobre la visita *in loco* de diciembre de 2013.

A diferencia de la reducción en la cantidad de decisiones emanadas del pilar de protección, la gráfica 3 demuestra una tendencia de estabilización en las actividades derivadas de los pilares de promoción y monitoreo, con un pequeño aumento en algunas de ellas. Esa tendencia numérica se complementa con evidencias más cualitativas, tales como la producción de información sobre el impacto del mecanismo de soluciones amistosas;⁷⁵ la realización de un mayor número de actividades de difusión de informes de país y temáticos; el uso más intensivo de herramientas de comunicación y presencia más activa en redes sociales; la actuación en nuevos ejes temáticos;⁷⁶ la realización de un periodo de sesiones en los Estados miembros desde el 2014, con una serie de actividades de promoción y reuniones con organizaciones peticionarias e instituciones estatales; y la transmisión en línea de las audiencias llevadas a cabo en cada periodo de sesiones. En la gráfica 4 se registra la progresión en el número de actividades vinculadas al pilar de promoción entre 2009 y 2014.⁷⁷

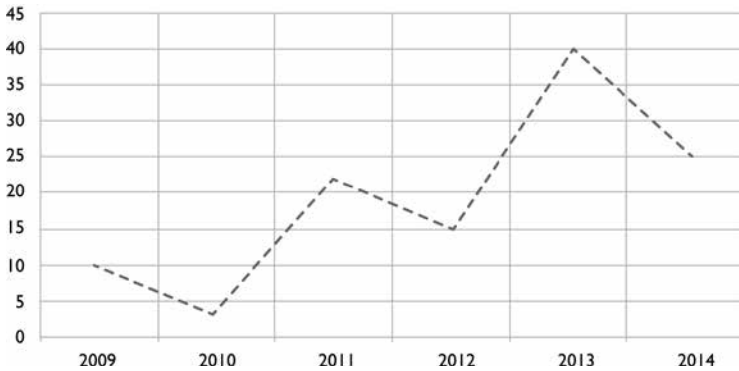
Aunque esas cifras ilustran una oscilación de actividades, es visible que la tendencia ha sido de alza en los esfuerzos dedicados a las actividades de promoción en los últimos tres años.

75 Véase CIDH, Informe sobre el impacto del mecanismo de solución amistosa OEA/Ser.L/V/II, doc. 45/13, 18 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/soluciones_amistosas/docs/Informe-Soluciones-Amistosas.pdf

76 A modo de ejemplo, en septiembre de 2014 la CIDH contrató una experta para que, desde el equipo que apoya la Unidad DESC en su Secretaría Ejecutiva, aborde el tema sobre empresas y derechos humanos.

77 Mientras que la gráfica 3 abarca solamente decisiones en el pilar de promoción y monitoreo, las actividades consideradas en la gráfica 4 abajo abarcan foros académicos, talleres de capacitación, conferencias de presentación de informes y reuniones con relatores, comités y otras entidades de órganos supranacionales de derechos humanos.

GRÁFICA 4
Actividades de promoción realizadas por la CIDH y su Secretaría Ejecutiva entre 2009 y 2014



FUENTE: página web de la CIDH, sección sobre actividades de promoción.

Ante el actual panorama de retracción, al menos numérica, de las actividades relacionadas con el pilar de protección y el alza de las actividades vinculadas a los pilares de promoción y monitoreo, es importante observar el proceso de rediseño interno de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH que viene siendo anunciado desde abril de 2014. Aunque la CIDH no ha hecho público el norte principal de ese rediseño, a juzgar por la forma como ha priorizado sus recursos en los últimos años y por los pronunciamientos de sus integrantes en diferentes foros, es predecible el fortalecimiento de equipos de trabajo dedicados a actividades de promoción y monitoreo, así como la creación de un equipo dedicado a la asesoría en materia de políticas públicas a los Estados. En términos de coyuntura política, nos parece que ese giro de la CIDH es inevitable pues haría contrapeso a la resistencia al robustecimiento del pilar de protección evidenciada por varios Gobiernos durante el proceso de fortalecimiento. Desde el punto de vista financiero, queda la omisión histórica de los Estados miembros, los cuales no han aportado los recursos necesarios para que la CIDH promueva un rediseño de los grupos de trabajo de su Secretaría Ejecutiva que le permita atender a las innumerables exigencias de los Gobiernos durante el referido proceso. De esa forma, por más sofisticada que pueda resultar la nueva estructura orgánica de su Secretaría Ejecutiva, la CIDH no podrá poner en marcha un plan de trabajo eficiente hasta tanto no pueda llenar las

respectivas plazas con el personal necesario y dotado de las capacidades técnicas inherentes a las nuevas funciones. Es el caso, por ejemplo, de la asesoría en políticas públicas a los Estados y otras atribuciones que no venían siendo realizadas por la CIDH y para las cuales sería necesario que su Secretaría Ejecutiva contara con funcionarios y funcionarias con la respectiva experticia profesional y académica.

Finalmente, desde el punto de vista gerencial, quedan interrogantes sobre la forma como la nueva estructura interna de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH buscará atender las expectativas de los usuarios del SIDH, tanto Estados como organizaciones peticionarias. Es fundamental que en futuras decisiones programáticas que impacten el empleo de sus recursos materiales y humanos —tales como la adopción de su Plan Estratégico para el quinquenio 2016-2020— se tengan presentes las demandas de los usuarios y se realicen procesos de consulta a los mismos. Lo anterior, no solo por una cuestión de principios, en tanto los órganos del SIDH son depositarios de un mandato que busca servir las demandas y expectativas de sus usuarios, sino también para que la CIDH se blinde de las críticas formuladas por algunos Gobiernos durante el proceso de fortalecimiento, en el sentido de que ella y su Secretaría Ejecutiva padecerían de una suerte de solipsismo institucional.

Consideraciones finales

Si la metamorfosis por la que ha atravesado la CIDH desde 1959 fuese abordada en uno de los capítulos del clásico *Bestiario* de Julio Cortázar, una posible alegoría sería la fortuna de una mariposa que, ante el intento de ser convertida forzosamente en oruga por parte de una legión de insectos, se transforma ella misma en crisálida, convenciendo así a la mayoría de los insectos a abandonar su empresa. El proceso de fortalecimiento significó, en última instancia, un recodo en la ampliación de la capacidad instalada del pilar de protección de la CIDH, regresándose así a una tendencia de mayor dedicación a los pilares de monitoreo y promoción que vigoraba hasta la década de los ochenta. Aunque es preocupante la reducción en el número de decisiones emitidas en el marco del sistema de peticiones individuales, una lectura estrictamente numérica tiende a ser superficial, pues oculta una serie de contingencias políticas sobre las cuales debe actuar la CIDH.

Uno de los posibles aprendizajes del proceso de fortalecimiento llevado a cabo entre 2011 y 2013, es que el goce de los derechos humanos en la región no se reduce a un criterio de subordinación de los Estados a medidas de reparación dictadas en informes finales sobre el fondo o en sentencias de la Corte IDH. Antes del referido proceso el nivel de cumplimiento de esas decisiones ya era ínfimo, y después del 2013 no solo no ha habido avances, sino que se ha evidenciado la aversión de varios Gobiernos hacia un sistema regional basado en un pilar de protección vigoroso. Sobre decir que ese tipo de aversión es profundamente dañino a la plena vigencia de los derechos humanos en la región, pero como activistas y estudiosos del SIDH sería un deservicio ignorar la posibilidad de que los Gobiernos que la mantienen logren mover la báscula diplomática hacia nuevas reformas en los instrumentos interamericanos o al traslape de atribuciones de la CIDH a otros sistemas subregionales. No ignoramos el hecho de que esos sistemas subregionales pueden complementar la labor del SIDH, ocupándose de líneas de trabajo y enfoques allí inexistentes.⁷⁸ Sin embargo, sobran ejemplos de iniciativas de algunos Gobiernos que, en lugar de servir al fortalecimiento del escrutinio internacional en materia de derechos humanos, conforman una plataforma de contraofensiva a decisiones de la CIDH y la Corte Interamericana. Tal como vienen dándose algunas discusiones, poco transparentes, sin la participación efectiva de la sociedad civil y con expresa mención de la necesidad de crear mecanismos subregionales respetuosos de la autonomía política y soberanía de los Estados, nos parece que hay un enorme riesgo de que tales mecanismos sirvan a los intereses de los Gobiernos que los promueven mucho más que a los de sus ciudadanos y, en general, los americanos y americanas.

Finalmente, lejos de proponer respuestas definitivas al valor agregado del pilar de protección pese a un escenario de baja en el número de resoluciones emitidas por la CIDH, el presente ensayo invita a un análisis más crítico de la coyuntura política bajo la cual dicho órgano debe tomar decisiones sobre sus políticas

78 Véase el artículo de Kletzel y Barretto en este mismo libro: "El desafío de la complementariedad en la nueva arquitectura institucional en derechos humanos de América Latina". Capítulo 1, pág.20.

institucionales e, incluso, de cuño gerencial. Un ejercicio que nos parece de suma importancia es dar seguimiento al rediseño interno de los grupos de trabajo de su Secretaría Ejecutiva, anunciado desde abril de 2014, y cuyos meandros no se habían hecho públicos hasta junio de 2015. El resultado de ese proceso podría ser una de las primeras respuestas de gran envergadura por parte de la CIDH desde el fin del proceso de fortalecimiento, en la que las expectativas de los usuarios del SIDH podrán ser tomadas en cuenta sin perderse de vista las contingencias y presiones políticas vigentes.

Referencias

Basch, Fernando *et. al.* 2010. La efectividad del sistema interamericano de protección de derechos humanos: un enfoque cuantitativo sobre su funcionamiento y sobre el cumplimiento de sus decisiones. *Conectas, Sur-Revista Internacional de Derechos Humanos*, 7 (12). Disponible en: <http://www.conectas.org/Arquivos/edicao/publicacoes/publicacao-201424165630161-76428001.pdf>

Due Process of Law Foundation. 2012. "Reflexiones para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos". *Aportes-DPLF*, 16 (5). Disponible en: <http://www.dplf.org/sites/default/files/1332509827.pdf>

González, Felipe. 2010. Las medidas urgentes en el sistema interamericano de derechos humanos. *Conectas, Sur-Revista Internacional de Derechos Humanos*, 7 (3): 52. Recuperado de: <http://www.surjournal.org/esp/conteudos/pdf/13/03.pdf>

Gordon Lauren, Paul. 2003. *The Evolution of International Human Rights*, 2 edition. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Open Society Justice Initiative. 2013. "The Inter-American Human Rights System". *From Judgment to Justice: Implementing International and Regional Human Rights Decisions*. Disponible en: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/from-judgment-to-justice-20101122.pdf>

Rieter, Eva. 2010. "Preventing Irreparable Harm — provisional measures in international human rights adjudication", *Intersentia School of Human Rights Research Series*, 37: 1088.