



Buenos Aires, 1 de marzo de 2013

Sres. Comisionadas y Comisionadas de la
Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Organización de los Estados Americanos (OEA)
Washington, D.C. 20006

De nuestra mayor consideración:

En representación de las organizaciones firmantes, Las organizaciones abajo firmantes queremos hacer llegar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) nuestros comentarios a las propuestas de reformas de reglamento que se han puesto en consideración.

Si bien nos permitimos valorar el conjunto de iniciativas presentadas por la CIDH atento a que es claro que las mismas buscan mejorar algunos de los aspectos que se han identificado como debilidades en su funcionamiento, nos detendremos, en aras a la brevedad de los plazos de consulta, en hacer algunas observaciones y sugerencias en aquellos aspectos que nos parecen merecen aún una discusión. Así, sólo nos referiremos a algunos de los elementos de las posibles reformas a:

- la tramitación de medidas cautelares,
- la tramitación de peticiones individuales,
- la posibilidad de suspender el plazo para el sometimiento del caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y

- lo referido al Capítulo IV de su informe anual.

Esperamos se tomen estos conceptos de una manera constructiva y sirvan como aportes a las discusiones que los miembros de la Comisión aún deben realizar para concluir este proceso.

I.- Respetto de las Medidas Cautelares

Queremos resaltar el esfuerzo de la Comisión por mejorar el artículo 25 del Reglamento de la CIDH a fin de adoptar las recomendaciones del Grupo de Trabajo Especial, los Estados y la sociedad civil en relación a las medidas cautelares. Nos mostramos de acuerdo con lo dispuesto en éste, salvo algunas observaciones que creemos conveniente que la Comisión Interamericana tenga en cuenta:

1) Sobre el concepto de "urgencia de la situación"

Si bien es saludable y positivo que se expongan en blanco y negro los criterios para otorgar las medidas cautelares consideramos que se debe tener cuidado al momento de delimitar los mismos. En el literal 2.b del artículo 25 del Reglamento la Comisión desarrolla el concepto de "urgencia" que utilizará la CIDH a fin de otorgar una medida cautelar, y establece:

"la "urgencia de la situación" se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza involucrada sea inminente y pueda materializarse, lo cual requiere que la respuesta para remediarla o prevenirla sea inmediata"

Históricamente la Comisión ha considerado como elementos integrantes del concepto de "urgencia" a: "a) la existencia de ciclos de amenazas y agresiones que demuestran la necesidad de actuar en forma inmediata; y b) la continuidad y proximidad temporal de las amenazas"¹, por ello, sorprende ahora que se agreguen otros elementos que podrían complejizar y limitar la adopción de una medida cautelar, sobre todo en aquellos casos en donde la violación de derechos es sistémica.

Específicamente preocupa que se agregue a este concepto de "urgencia" la frase: "*que la respuesta para remediarla o prevenirla sea inmediata*". Resulta complejo que se instaure como requisito para otorgar una medida cautelar el tipo de respuesta inmediata que el Estado debe dar a la situación lesiva de derechos humanos. Creemos que la palabra "actuar" utilizada en la práctica de la Comisión resulta más general y abarca situaciones en donde el estado tiene que responder rápidamente, pero en dónde esa "respuesta" no amerita una única acción. Por ejemplo, el instaurar una política pública, lo que implica adoptar varias medidas y no sólo una, tal como podría interpretarse por la forma como está redactada esta norma.

Específicamente creemos que con este fraseo se podría afectar la adopción de medidas cautelares. En especial las relacionadas a colectivos o grupos vulnerables. Por ejemplo, se han otorgado medidas cautelares relacionadas a proteger la vida y la integridad de las personas

1 CIDH. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. Segundo Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, párrs. 422-431. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>, párr. 425.

detenidas en centro de reclusión, debido a la violencia, maltrato y traslados arbitrarios en los estados de Argentina, Colombia, Brasil. Como es seguro, la gravedad de lo que ocurre con el sistema penitenciario en varios países amerita que se adopten medidas cautelares a fin de proteger la vida de la población detenida. Para lograr modificar estos hechos los Estados tendrían que seguir, no uno, ni dos, sino un conjunto de pasos.

Por ello creemos que la Comisión debería replantearse esta frase a fin de mantener el objeto de las medidas cautelares: prevenir un daño irreparable en los derechos humanos. Por ello propondríamos que se modifique en este sentido:

“la "urgencia de la situación" se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza involucrada sea inminente y pueda materializarse, lo cual requiere que el actuar del Estado sea inmediato”

- 2) La necesidad de independencia de criterios de la Comisión respecto a lo establecido por la Corte Interamericana

El literal 13 del artículo 25 se establece que:

“Ante una decisión de desestimación de una solicitud de medidas provisionales por parte de la Corte Interamericana, la Comisión no considerará una nueva solicitud de medidas cautelares, salvo que existan nuevos hechos que así lo justifiquen. En todo caso, la Comisión podrá ponderar el uso de otros mecanismos de monitoreo de la situación”.

Si bien los elementos de urgencia, gravedad (“extrema gravedad” en el caso de la Corte) e irreparabilidad deben ser aplicados tanto por la Comisión como por la Corte Interamericana, también es importante que ambos órganos cuente con la latitud propia de sus respectivas competencias para considerar las circunstancias particulares y cambiantes de cada situación que llega a su conocimiento, al momento de decidir.

Es por ello que creemos que la adopción y vigencia de medidas cautelares por parte de la Comisión no debe estar sujeta a una regla abstracta sobre medidas provisionales adoptadas por la Corte, eso mellaría la independencia funcional, que opera dentro del marco jurídico de la CIDH.

II.- Respecto a la tramitación de peticiones individuales

En lo que a este tema se refiere, entendemos la enorme necesidad de formalizar algunas acciones que permitan –o por lo menos colaboren- a reparar el atraso que tiene la CIDH actualmente en la fase de ingreso (recepción y registro), previo a la remisión de las partes correspondientes al estado demandado.

En ese marco, si bien el criterio de fecha de recepción para iniciar la tramitación aparece como el más adecuado y transparente, nos parece importante apoyar la decisión de formalizar y robustecer la posibilidad de analizar algunas cuestiones de manera prioritaria y dejar aclarado cuándo esto podrá hacerse.

Si bien esto puede haber sido una práctica excepcional hasta hoy, es un avance que se formalice la potestad de la CIDH de hacer estas valoraciones y actuar en consecuencia, toda vez que potencia el uso estratégico del sistema de protección. Igualmente, creemos que el supuesto contemplado entre los numerales 4 y 7 de este artículo 30 se robustece enormemente con la incorporación expresa de la posibilidad de hacer una excepción al orden de entrada contemplada en el numeral 2 del art. 29 -y el establecimiento de estos criterios-, circunstancia que celebramos.

Asimismo, y sólo con el objetivo de mejorar las prácticas existentes, nos permitimos sugerir que en los casos de acumulación o desglose (numerales 4 y 5 del art. 29 del Cap. II) se incorpore -previo a la decisión de hacerlo- una consulta con los presentantes de la petición. Creemos que esto robustece la participación de las víctimas e incluso permite a la CIDH conocer valoraciones que pueden haber hecho los autores de la petición, importantes al momento de tomar una decisión de estas características y con tanta incidencia en el proceso.

En cuanto a las modificaciones referidas a los plazos de prórroga, consideramos que las modificaciones propuestas procuran mantener el equilibrio entre elementos atendibles que puedan ser alegados por el Estado y la no dilación innecesaria de un proceso que sabemos hoy ya lleva años. De todos modos, debemos resaltar que la principal y única garante de mantener este equilibrio es la CIDH en su quehacer diario.

Por último, nos parece acertado incorporar el deber de fundamentar la decisión de acumulación entre el análisis de admisibilidad y fondo a los fines de hacer más explícitos -y por consiguientes más transparentes- los supuestos que marcan la tramitación excepcional de las peticiones y casos.

III.- Respecto de la posibilidad de suspender el plazo para el sometimiento del caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Nos parece importante valorar la decisión de la CIDH de establecer con mayor claridad las condiciones para que sea válido suspender el plazo para la remisión del caso ante la Corte IDH.

Si bien creemos que es importante agotar las posibilidades de que los Estados dispuestos a cumplir con las recomendaciones puedan hacerlo y avanzar sin más en la satisfacción y reparación de las víctimas de las violaciones reconocidas, sabemos que la ambigüedad en los criterios para que la Comisión pueda tomar la decisión de dar esta oportunidad configura también una nueva posibilidad de prolongar el camino -largo- que deben transitar las víctimas en búsqueda de justicia.

En este marco, nos parece de gran aporte la explicitación de que la CIDH valore positivamente en este análisis la existencia de un mecanismo de cumplimiento en el país de que se trate. Asimismo, creemos valioso que se esclarezcan aquellos factores que se tomarán especialmente en cuenta para el establecimiento de los plazos de la suspensión, aunque consideramos que es central que en dicha evaluación la palabra de las víctimas tengan el peso que se merecen en el asunto, escuchando especialmente si hay motivos razonables en esa resistencia.

IV.- Respecto del Capítulo IV del Informe Anual

En términos generales consideramos positivo que el escrutinio específico se mantenga a través de los informes como una herramienta específica de la CIDH y que se busque una mejor articulación entre esta y otros mecanismos a disposición de la Comisión. Igualmente, para efectos de claridad y especificidad nos parece adecuada la distinción entre dos secciones del Capítulo IV, una concentrada en situaciones específicas que pueden ser regionales o subregionales, y otra relacionada con países específicos. La misma consideración nos merece la decisión de incluir en el tomo II del informe anual la compilación de los informes especiales producidos por la CIDH y sus relatorías en el transcurso de cada año.

Particularmente, consideramos que la propuesta de reforma reglamentaria avanza en un mecanismo más adecuado y eficaz al propender por un mayor diálogo con los Estados sujetos al procedimiento de capítulo IVb. Máxime cuando las incorporaciones que pretende hacer la CIDH tiende a formalizar una serie de prácticas que consideramos valiosa, como lo son transmitir a los Estados un borrador del informe antes de aprobarlo de manera definitiva y publicarlo y establecer como regla la práctica de publicar en su página web el texto completo de la respuesta de los Estados al capítulo IV. Es decir, consideramos que la CIDH avanza al institucionalizar esta última regla y adoptar como medida general la publicación de los informes estatales y dejar como excepción la no publicación de los mismos, a solicitud del Estado interesado (Art. 59. 9).

Igualmente, valoramos de manera positiva que el Reglamento incluya de manera explícita formas de seguimiento y medidas alternativas para el tratamiento de las situaciones que se tratan a partir de informes de capítulo IVb del informe anual. Así, el seguimiento a las medidas se institucionaliza al hacer explícito en el reglamento la práctica de usar el capítulo V como medio de seguimiento, una vez realizada una visita *in loco* al país en estudio.

Por ello, nos parece adecuada la fórmula que se incluyó para dar tratamiento distinto a un problema recurrente que dé lugar a la inclusión multianual de un país. Valoramos que la CIDH de un paso importante al abrir la puerta a visitas *in loco* para tratar de manera más exhaustiva los problemas identificados en informes de capítulo IVb y establezca una provisión específica en el reglamento que puede ser clave para mejorar el funcionamiento de estos mecanismos.

Finalmente, si bien consideramos que en lo posible es conveniente no hipernormativizar toda la actividad de la Comisión, consideramos positivo que la CIDH incluya una lista abierta de fuentes para dar mayor claridad a su práctica actual de investigación para la elaboración de informes. Esto, bajo el entendido en que no se trata de una provisión *numerus clausus*, sino como una serie de ejemplos que ayuda tanto a Estados como usuarios a orientarse sobre el tipo de información que pueden acercar a la CIDH para que esta evalúe situaciones y adopte decisiones.

Sin embargo, hay ciertos aspectos que creemos que pueden ser tratados de mejor manera por en el Reglamento de la CIDH. El primero de ellos se relaciona con la selección y descripción de los criterios específicos que usa la CIDH para iniciar el mecanismo de escrutinio particular a determinados países.

Así, en la propuesta de texto reglamentario se proponen cuatro criterios globales, algunos de los cuales tienen reglamentados subcriterios, no a modo de lista cerrada, sino como meros

ejemplos de situaciones que pueden constituir el criterio. En nuestra opinión, la actual propuesta reglamentaria se concentra en explicitar los criterios ya usados, a partir de incluir en el texto de su reglamento algunos de los subcriterios que ya eran publicados en el texto de sus más recientes informes anuales, pero no se da el paso adicional de aclarar la estructura de los criterios y su peso para la realización de sugerencias o recomendaciones relativos a solucionarlos.

Consideramos que un trabajo de síntesis, depuración y organización podría ayudar a mejorar cierta indeterminación de la que adolece esta lista de criterios. Así, por ejemplo:

1. El primer criterio (Sección Artículo 59, ítem 6a) combina situaciones en las que se puede verificar de manera más inmediata la situación específica (caso golpe de Estado), con situaciones en las que se requiere un grado de intensidad mayor o menor de interpretación. En algunos casos, existen lineamientos internacionales de ley o jurisprudencia que ayudan a determinar con mayor claridad este grado de percepción (por ejemplo, respecto del concepto de sistematicidad), mientras que en otros estará sujeto a la ponderación de la CIDH, pues no existe un parámetro reconocido para conocer en qué grado la situación específica violó gravemente “los elementos fundamentales y las instituciones de la democracia representativa”.

Propuesta: En tal sentido, sería conveniente establecer una distinción entre los distintos de situaciones y establecer cuál será el criterio de ponderación que usará la CIDH para la determinación de conceptos como gravedad, elementos fundamentales, acceso discriminatorio, ejercicio abusivo, etc.

2. El segundo criterio (Sección Artículo 59, ítem 6b) es mucho más preciso al respecto, pues en general, las constituciones de la región exigen una serie de requisitos formales y sustanciales para la suspensión de garantías. Además, el artículo 27 de la Convención Americana regula de manera específica los derechos no suspendibles, lo cual hace que el diálogo entre el Estado concernido y la CIDH pueda estar guiado de manera más regulada permitiendo que las recomendaciones sean más precisas y los mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los Estados a las mismas más fáciles.

3. Por el contrario, el tercer criterio (Sección Artículo 59, ítem 6c) es amplio y no del todo determinado. Si bien los tribunales penales internacionales y la doctrina han avanzado en la discusión de los criterios de gravedad, sistematicidad y masividad, este criterio parece tener relación intrínseca con otros criterios. Por ejemplo, las determinaciones sobre masividad y sistematicidad se han dado generalmente en situaciones de conflicto armado, como las que se describen en el cuarto criterio, o graves rupturas democráticas que han dado lugar a gobiernos represivos y dictatoriales como se establece en el primer criterio.

Propuesta: En este sentido, parecería más sistemático reunir los criterios bajo un concepto de cercanía temática y no repartirlos a través de todos los criterios, pues da la impresión de que situaciones similares se repiten a lo largo de distintos criterios.

4. Una situación similar ocurre con el cuarto criterio (Sección Artículo 59, ítem 6d), que es en general el de mayor textura abierta. Ello pues, al concepto abierto de “*otras situaciones*” se le adiciona compás aun mayor de indeterminación cuando se le agrega el criterio “*estructurales*”.

En primer lugar, la definición de una situación estructural o coyuntural tiene pocas herramientas para ser más aclarada en derecho internacional. En segundo, la idea de enfrentar situaciones estructurales a partir de un mecanismo que pretende dar una visibilidad y respuesta efectiva a situaciones de mayor alerta y coyuntura como es el mecanismo de capítulo IVb puede seriamente confundir los objetivos y alcances del propio mecanismo.

Propuesta: Las organizaciones intervinientes consideramos que otros mecanismos institucionales de la CIDH podrían ser empleados para hacer frente a situaciones estructurales como las descritas en este criterio, separando conceptual y prácticamente la aplicación de, por ejemplo, visitas *in loco* y sus informes- que es un mecanismo que permite un estudio más detallado de la situación estructural-, y la entidad, alcance y propósito de los informes de capítulo IVb. De esta manera, proponemos subrayar los ítems 6di, 6dii y 6diii de la Sección sobre Artículo 59. El subcriterio de conflicto armado podría ser reenfocado bajo la lógica de las violaciones graves y sistemáticas, y los dos criterios restantes podrían ser suprimidos y enfrentados bajo otros mecanismos.

En segundo lugar, consideramos que el mecanismo de escrutinio específico podría potenciarse, tanto en su aplicación como en su seguimiento, si su alcance se concentra a situaciones más coyunturales a las cuales se les puede hacer seguimiento más cerrado.

Para que esto sea posible, la Comisión podría acotar su intervención a través de este mecanismo a la situación concreta que da lugar a su aplicación y evitar intentar solucionar a partir de este mecanismo situaciones más estructurales que atravesase el país involucrado, pero que no están directamente ligadas a los motivos que dieron lugar a la preparación del informe de Capítulo IVb.

Propuesta: Si bien esta parece ser una cuestión de práctica o política institucional, la obligación podría ser normativamente especificada con una cláusula reglamentaria que estableciera un lenguaje como el siguiente: “*En el informe, la Comisión deberá explicitar el criterio o criterio de este Reglamento que motiva la inclusión de un país determinado, conforme a lo discutido y aprobado por sus miembros bajo las reglas de decisión antes mencionadas*”. En el actual borrador de artículo 59, consideramos que un lenguaje como este podría ser adicionado al primer acápite del numeral 6 del artículo 59, que se refiere a la mayoría especial del artículo 18 del reglamento para la decisión sobre inclusión de una situación o país en el informe a través del mecanismo del Capítulo IVb.

En conclusión, como sugerimos en nuestras anteriores presentaciones ante la CIDH en este proceso, mantener una mayor congruencia entre la situación específica y la entidad del informe de capítulo IV garantiza tanto una mayor posibilidad de concentración en lo urgente, así como una mejor posibilidad de hacer seguimiento. Y también una menor discusión y confrontación con los Estados, que tendrán un mejor direccionamiento para enfocar el diálogo con la Comisión. Por tanto, podría ser conveniente que la CIDH incluya en su Reglamento una provisión que tenga un lenguaje dirigido a que en su informe de capítulo IVb la Comisión se concentrará en la situación o situaciones que dieron lugar al escrutinio específico del país concernido y que presentará recomendaciones y mecanismos de seguimiento que de manera concreta promuevan la remoción de la situación específica que dio lugar a la activación del mecanismo.



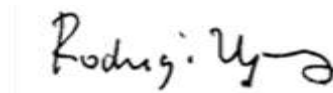
Gastón Chillier
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
Argentina



David Lovatón
Instituto de Defensa Legal (IDL)
Perú



Juana Kweitel
Conectas Direitos Humanos
Brasil



Rodrigo Uprimny
Centro de Estudios de Derecho, Justicia
y Sociedad DeJusticia
Colombia



Katya Salazar
Fundación para el Debido Proceso (DPLF)
Estados Unidos
México