

Santiago de Chile, 1° de marzo de 2013

Observaciones a las propuestas de reforma al reglamento, las políticas y prácticas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la consulta de febrero 2013

Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, Chile

Desde el 2006, los órganos del sistema interamericano para la protección y promoción de los derechos humanos (sistema interamericano, o SIA) han llevado a cabo diferentes procesos de consulta a los Estados y la sociedad civil para preparar y adoptar considerables reformas a los reglamentos de Comisión y Corte Interamericanas. La más importante de ellas fue adoptada en el 2009, cuando ambos órganos hicieron reformas de manera coordinada para enmendar, especialmente, el rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión, o CIDH) en los procesos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte, o CorteIDH). A solamente un año y medio de la entrada en vigencia de esas reformas, a saber en 2011, algunos Estados empezaron a solicitar, a través de los órganos de la OEA, reformas adicionales al Reglamento de la CIDH. En el Consejo Permanente de la OEA se creó un Grupo de Trabajo que identificó cuatro principales áreas de preocupación para los Estados. Con respecto a éstos, solicitaron a la CIDH elaborar una propuesta de reforma al reglamento vigente. La Comisión se hizo cargo de esta solicitud, y manteniendo su independencia, inició un proceso de consulta con todos los actores del sistema para identificar las diferentes posiciones sobre las temáticas indicadas por el Grupo de Trabajo. Así, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales tuvo la oportunidad de comentar en el marco de una consulta abierta en septiembre y octubre 2012. La Comisión, a base de todos los insumos existentes hasta la fecha, elaboró una propuesta de reglamento, políticas y prácticas sobre la cual invitó comentarios. Con el presente documento, respondemos a esta invitación.

Como hemos señalado en oportunidades anteriores, consideramos que hay que mirar el sistema entero para poder evaluar la utilidad de cualquier reforma que se haga al reglamento. Así, se podrá buscar una “imparcialidad estructural”¹ de las instituciones y procesos que permiten un balance en las herramientas de influencia sobre el sistema y el proceso de las cuales disponen las partes en contienda.

¹ Schönsteiner, Judith, Structural impartiality and the Inter-American Court of Human Rights, University of Essex 2011.

En seguida, presentamos algunas observaciones a la propuesta entregada a consulta por la CIDH, reiterando nuestro aprecio por la forma participativa con la cual la CIDH lleva a cabo el proceso de reforma.

1. Sobre la aplicabilidad del nuevo reglamento

Los reglamentos de la Comisión Interamericana rigen a partir del momento en que entran en vigencia, en la fecha que determina la misma CIDH. Sería lo más práctico, para la eficacia interna de la CIDH y su Secretaría, que cualquier acción procedimental que se desarrolle después de esa fecha se rija por el nuevo reglamento. Ahora bien, en ciertos casos esta interpretación podría causar un desequilibrio procesal entre las partes, a saber, cuando peticionario o Estado hayan proporcionado información o evidencia, o tomado otras decisiones procedimentales, según las normas de un antiguo reglamento (el actualmente vigente o un anterior), causando un perjuicio procesal a esta parte. En estos casos, se deberían aplicar las normas nuevas de manera flexible, privilegiando siempre los principios de igualdad de las partes y de seguridad jurídica. En esta fase de transición, parecen existir dos opciones: tramitar todas las denuncias o solicitudes de medidas cautelares etc. según el reglamento vigente en el momento del sometimiento a la CIDH, o aplicar consistentemente los nuevos estándares, pero con una oportunidad procesal adicional para las partes de complementar la información o argumentación. El reglamento debería especificar cuál de las opciones se esté adoptando.

2. Sobre las medidas cautelares

La CIDH ha hecho un esfuerzo importante en la búsqueda de reglamentar en detalle el procedimiento para solicitar y otorgar medidas cautelares. Con respecto a las disposiciones concernientes a este procedimiento, llama la atención que el término “inmediata” en los Artículos 25.2b y 25.5 respectivamente parece referirse a conceptos diferentes; siendo la formulación en Art. 25.2b poco clara – especialmente en relación con respuestas a amenazas urgentes y graves causadas por problemas sistémicos y estructurales – pareciera ser más consistente mantener el término en el Art. 25.5 de la propuesta y borrar la frase “lo cual requiere que la respuesta para remediarla o prevenirla sea inmediata”.

Con respecto a la relación que debiera existir entre el rechazo de medidas provisionales por la CorteIDH y el actuar posterior de la CIDH, resulta acertado que el Art. 25.13 del reglamento propuesto dispone que la “Comisión podrá usar otros mecanismos de monitoreo de la situación”; no obstante, es importante también que la Comisión, como órgano autónomo del SIA que tiene jurisdicción sobre Estados que no han aceptado la jurisdicción de la CorteIDH, pueda desarrollar una interpretación de las medidas cautelares que tomen en cuenta este mandato.

Apreciamos que la Comisión, a través de las políticas y prácticas propuestas, se refiere a la publicidad y transparencia de los criterios de interpretación para el otorgamiento o rechazo de las medidas cautelares. Constituirá un paso importante para la seguridad jurídica, transparencia y eficacia del sistema el contar con información detallada sobre el raciocinio al otorgar o rechazar medidas cautelares, siempre resguardando, obviamente, la protección de los beneficiarios de las medidas, de los funcionarios públicos específicos que implementan aquellas y también, de los solicitantes de medidas que no son otorgadas. Ahora bien, parece que podría ser beneficioso que la publicidad se regule a través del

mismo reglamento, traspasando la propuesta de políticas para el informe anual (incluyendo, “sujeto a reservas de identidad, las decisiones motivadas en materia de otorgamiento de medidas cautelares desde la entrada en vigor del nuevo Reglamento”) a un nuevo Artículo 25.8 en el mismo reglamento. Más allá de proporcionar mayor claridad (así evitando una dispersión de la normatividad que beneficia al usuario del sistema), las partes sabrán que deberían informar a la CIDH cuáles serían los elementos de información fáctica (no jurídica) que deben mantenerse confidenciales por razones de seguridad de beneficiarios, solicitantes y funcionarios públicos.

La CIDH considera elaborar “materiales de formación” sobre los “criterios y parámetros que utiliza la Comisión al analizar una solicitud de medidas cautelares”. Creemos, como lo hemos explicado anteriormente, que es un paso importante que contribuirá a enfocar el uso de las solicitudes de medidas cautelares hacia las situaciones “de urgencia y gravedad” y así hacia una mayor eficacia procesal. No obstante, existe la dificultad, recurrente en el SIA como es de común conocimiento, que esta medida sería dependiente de la disponibilidad de recursos adicionales. Por esta razón es aún más importante que toda la información sobre medidas cautelares que puede publicarse sin comprometer la seguridad de beneficiarios, solicitantes o funcionarios públicos específicos, sea accesible a través de la página de la CIDH. Así, la sociedad civil o los mismos Estados podrán colaborar con el esfuerzo de sistematizar la información y transformarla en un documento didáctico.

Finalmente, nos parece oportuno destacar un posible conflicto entre la redacción de dos aspectos del reglamento propuesto. Así, el Art. 30.4 estipula que “[e]n caso de gravedad y urgencia o cuando se considere que la vida de una persona o su integridad personal se encuentre en peligro real e inminente, la Comisión solicitará al Estado su más pronta respuesta” en el marco del procedimiento de admisibilidad. Debería clarificarse que lo dispuesto por el Art. 30.4 no se aplicará al procedimiento de las medidas cautelares, ya que en este último existe la posibilidad que el Estado *no* sea invitado a responder cuando se exige una respuesta “inmediata” a la solicitud (ver Art. 25.5). Es importante entender también que no se puede deducir que el otorgamiento o mantención de una medida cautelar es requisito para que se aplique el estándar del Art. 30.4.

3. Sobre las causales para el archivo de peticiones y casos

Por primera vez, la CIDH especifica el “fraude” como causal de archivo de peticiones y casos. Poniendo este criterio de manera explícito, ayudará a la claridad y previsibilidad del proceso. No obstante, es importante que la CIDH deje espacio para la hipótesis que solamente el peticionario cometa tal ilícito, mientras la víctima efectivamente tiene un caso que merece ser examinado por la Comisión. La interpretación del Art. 42.3 entonces, debiera permitir que se asigne un nuevo representante en caso que el representante original no haya cumplido con su obligación profesional.

4. Sobre el escrito de reparaciones y costas ante la CorteIDH

La disposición del Art. 44.3c evitará indudablemente redundancias en el procedimiento ante la CorteIDH. No obstante, la información sobre reparaciones y costas entregada a la CIDH en esta oportunidad procesal no debería ser vinculante o definitiva para los alegatos de los representantes ante la Corte, para mantener el equilibrio procesal con respecto a los plazos que rigen la elaboración del escrito de solicitudes, argumentos y pruebas.

5. Fuentes para el Informe Anual de la CIDH

Aunque parezca útil que la CIDH especifique el tipo de fuentes que usualmente consulta para la elaboración del Informe Anual, la lista recogida en el Art. 59.5 no debiera ser interpretada como una lista taxativa. Además, parecería útil mencionar de manera expresa, la información entregada directamente por instituciones nacionales de derechos humanos independientes ya que puede distar de la información de otras fuentes estatales y debe ser interpretada tomando en cuenta su experticia e independencia.

6. Consulta sobre el plan estratégico y leyes nacionales de implementación

Consideramos que la Comisión da un paso importante al consolidar algunas de sus políticas y prácticas más relevantes, haciéndolas accesibles en documentos centralizados. Con respecto al contenido de éstas, creemos que es especialmente significativa la propuesta de consultar el plan estratégico de la CIDH ya que permite una retroalimentación directa sobre las necesidades y urgencias en la protección y promoción de los derechos humanos en el continente. Es obvio, no obstante, que será siempre la CIDH que mantiene, tal como en los otros procesos de consulta sobre su reglamento y actuar, la decisión final sobre su plan estratégico.

Creemos que la práctica más significativa que la Comisión propone es la promoción de la adopción de leyes que faciliten la implementación de las decisiones de fondo, soluciones amistosas y las medidas cautelares de la CIDH. Así se estrechará la colaboración entre Estados, SIA y sociedad civil, mostrando la consolidación del sistema interamericano como espacio nacional-internacional de la protección y promoción efectiva de los derechos humanos.

*Dra. Judith Schönsteiner
Directora
Centro de Derechos Humanos
Universidad Diego Portales
Chile*