

Aportes para el Monitoreo de la situación en los Países

Dentro del proceso de reforma, el Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha recomendado a la Comisión “reflexionar sobre la eficacia del Capítulo IV del Informe Anual en la promoción de los derechos humanos en el hemisferio” y “ampliar el espectro del Capítulo IV (...) para que se analice de manera objetiva e integral la situación de los derechos humanos en todos los Estados de la región, independientemente de que sean estados parte o no de los instrumentos interamericanos de derechos humanos”¹.

Esta recomendación se ha sustentado bajo el supuesto de que (i) un mecanismo de selección de países que presenten consideraciones especiales es obsoleto y poco eficaz para el seguimiento de las obligaciones de los Estados; y (ii) el actual sistema de monitoreo de la CIDH tiene fallas derivadas tanto de la forma como ejerce éste seguimiento, como de los criterios que utiliza para su ejercicio.

En el presente texto, siguiendo las preguntas realizadas por el cuestionario de la CIDH, dividiremos nuestra presentación en dos partes principales. En la primera de ellas demostraremos la importancia de mantener y fortalecer el monitoreo de países a través del Capítulo IV del informe anual; y en la segunda, nos ocuparemos de las cuestiones específicas sobre criterios, metodología, estructura, contenidos y procedimiento para la elaboración de los informes de países.

I. La importancia de mantener y fortalecer el monitoreo de países a través del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH

A. La función que cumple el informe específico de los países no puede ser remplazada

Aunque la Comisión cuenta con múltiples mecanismos de defensa en derechos humanos, actualmente el informe específico sobre la situación de derechos humanos en la región es la única herramienta con la que dispone este organismo para realizar un escrutinio regular y específico a determinados Estados que, por razones de coyuntura interna o prácticas en derechos humanos, merecen atención especial de la CIDH. Como tal, no es posible que esta herramienta sea remplazada por otros mecanismos que se han propuesto en el marco de este proceso de reforma.

En efecto, la inclusión de informes sobre unos países con situaciones de alto riesgo en materia de derechos humanos, promueve de varias maneras los objetivos de promoción y protección de los derechos humanos de la Comisión. En primer lugar, entabla un diálogo con dichos Estados sobre su situación. Así, mediante el envío del borrador del informe del Capítulo IV a los Estados y la solicitud de opiniones y datos, la Comisión insta al Estado a

¹ Ver OEA, Consejo Permanente, 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, GT/SIDH-13/11 rev. 2 (13 diciembre 2011), disponible en http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_11/CP27754S04.doc

realizar una autorreflexión de su comportamiento. Esto adquiere mayor importancia en un sistema en el que no se obliga a los Estados a presentar informes nacionales de manera constante. En consecuencia, la comprensión de sus deficiencias es el primer paso para que el Estado cumpla con sus deberes, leyes y prácticas. Así, el Capítulo IV forma parte de la labor promocional de la Comisión.

En segundo lugar, éste informe cumple una función preventiva. Tal y como sostiene Philip Alston, “los procesos de supervisión que dependen de un informe inicial por el propio Estado (...) tienden a ser “engorrosos” y “caros.” A partir del Capítulo IV, que no requiere de iniciativa estatal, la Comisión puede trabajar de manera proactiva para señalar y detener el empeoramiento de situaciones de riesgo a los derechos humanos. Al tomar la iniciativa para poner de relieve un problema, la CIDH puede inducir a un país a cambiar las leyes o prácticas domésticas.

Una tercera razón es que el sistema puede responder de manera rápida y oportuna a las situaciones de emergencia o violaciones graves de derechos humanos. En efecto, la Comisión tiene la competencia y capacidad para hacer frente a las situaciones en países específicos a través de su informe anual, sin que espere una denuncia individual, invitación por el propio Estado para una visita *in loco*, o solicitud de asistencia del Estado. Cualquiera de estos mecanismos, así sean urgentes, podría tomar años para llevarlo a cabo. Con el Capítulo IV, la Comisión puede actuar con relativa rapidez en la condena de violaciones de derechos humanos y emitir recomendaciones al Estado para que éste pueda revertir la situación.

Por último, la inclusión en el informe del Capítulo IV genera una significativa presión internacional en los países para que garanticen que la población disfrute de sus derechos humanos. El poder político de la Comisión al incluir a los países, representa uno de los más poderosos mecanismos con los que cuenta para proteger los derechos humanos. Teniendo en cuenta que el Presidente de la CIDH presenta el informe a la Asamblea General de la OEA, el Capítulo IV recibe considerable atención internacional y, como consecuencia, provoca la condena internacional de los Estados figurados. Las reacciones a veces vehementes de los Estados a ser incluidos manifiesta la presión política que el Capítulo IV crea.

En este sentido, si bien la CIDH ejerce sus funciones mediante la aplicación conjunta y sistemática de sus diversos mecanismos, ninguno de los otros mecanismos con los que actualmente cuenta podría cumplir los mismos objetivos que cumple la aplicación del monitoreo realizado mediante el Capítulo IV.

B. El monitoreo a países del Capítulo IV no se reemplaza eficazmente con uno similar al realizado por el Examen Periódico Universal

Durante las discusiones que llevaron al 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, algunos Estados recomendaron que los informes que realice la Comisión sean similares al denominado

examen periódico universal (EPU) de las Naciones Unidas (ONU)². Sin embargo, esta propuesta no considera que la existencia de este examen no implica que en el marco de la ONU no se realicen informes específicos sobre países que necesiten de atención especial del CDH por medio de las relatorías para un país. Esto prueba que es necesario que los sistemas de derechos humanos tengan la capacidad de tratar de manera específica situaciones que merezcan atención especial por su gravedad.

Asimismo, nos parece que existiendo un mecanismo de carácter universal, que analiza la situación de derechos humanos de todos los países, habría una duplicación de funciones si el Capítulo IV cambiara su naturaleza. En cualquier caso, este mecanismo no ha estado exento de críticas y cualquier propuesta para acoger un mecanismo de este tipo tendría que empezar por revisar las críticas que de éste se han realizado³.

Una visión comparada muestra que la revisión universal de casos si no es combinada con otros mecanismos de seguimiento puede llevar a las siguientes. En primer lugar, la revisión universal reduce en gran medida el grado de presión sobre un país específico. Si todos los países se revisan de manera universal, ser nombrado en el informe no implica la desaprobación de otros Estados incluso si las violaciones a los derechos humanos son muy graves. Así mismo, se hace mucho más difícil señalar cuales son los Estados más preocupantes en materia de derechos humanos o sociedades en situación de riesgo. En segundo lugar, la revisión universal puede impedir la capacidad de reacción del sistema para responder de manera rápida a situaciones graves. La experiencia muestra que teniendo recursos limitados (como los de la mayoría de órganos de derechos humanos), el organismo de control tiene que revisar periódicamente un cierto número de Estados cada año y los países revisados se irán rotando. Por lo tanto, si la situación de un Estado se deteriora durante el periodo que no incluye su revisión, el órgano no es capaz de responder hasta el próximo ciclo cuando el informe deba pronunciarse sobre ese Estado. En el mismo sentido, el papel preventivo del informe se limita debido a que sólo se pueden formular recomendaciones concretas para un Estado cuando este sea objeto de revisión.

² Así se refirió, por ejemplo, la Delegación de Colombia en las discusiones: “*A manera de ejemplo, la reforma del Sistema de Protección de los Derechos Humanos en las Naciones Unidas ha mostrado resultados positivos, gracias al cambio del proceso selectivo y parcializado; al nuevo de Examen Periódico Universal. Al mantener las actuales evaluaciones discriminatorias se corre el doble riesgo de ser, por un lado, arbitrario con los Estados señalados y por el otro, se ignoran graves problemas en todos los demás que han sido excluidos, de forma tal que no es posible hacer análisis objetivos regionales que permitan la implementación conjunta de soluciones a problemáticas compartidas. Vale la pena resaltar que tal visión ya ha sido recogida en el funcionamiento de otros mecanismos interamericanos*”. Compilación de las presentaciones de los estados miembros sobre los temas del grupo de trabajo Textos remitidos a la Secretaría del grupo de trabajo por Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay al 4 de noviembre de 2011 (Fase de diagnóstico de los temas: 12 de septiembre al 11 de octubre de 2011 y reunión con la CIDH del 1 de noviembre de 2011) [GT/SIDH/INF.17/11](#) rev. 1.

³ Ver, por ejemplo, Office of the High Commissioner for Human Rights, Human Rights Council holds general debate on the Universal Periodic Review (Sept. 23, 2010), <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10370&LangID=E>; Theodor Rathgeber, *The HRC Universal Periodic Review: A preliminary assessment*, 6 FES Briefing Paper (July 2008), disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/05479.pdf>.

Ahora bien, esta idea de eliminar los informes individuales o específicos de países parece que no fue absoluta. En efecto, las prácticas del Consejo de Derechos Humanos de la ONU muestran que la revisión universal y la existencia de relatorías específicas para un país que presentan informes sobre estos países específicos no son excluyentes. Por lo tanto, aunque el Consejo utiliza un mecanismo universal de revisión por pares para participar en un diálogo menos contencioso con todos los Estados miembros, reserva también la capacidad de reaccionar frente a situaciones más graves en algunos países por medio de manutención de relatorías por país que publican de informes particulares sobre Estados para situaciones de derechos humanos que merecen especial atención. Esto es lo que ha sucedido con el informe anual de la CIDH. Si bien existen evaluaciones de países específicos, no se ha dejado de lado el análisis de todos los países en el hemisferio.

Por otro lado, varios órganos de la ONU que en su composición y funcionamiento se parecen a la CIDH, cuentan con procedimientos especiales de investigación cuando encuentran pruebas de violaciones graves o sistemáticas a los derechos humanos. Por ejemplo, tanto el Comité contra la Tortura (CAT) como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), pueden iniciar investigaciones sobre la situación en determinados Estados si “recibe[n] información fiable que a su juicio parezca indicar de forma fundamentada” que existe una práctica de violaciones graves o sistemáticas del tratado⁴. Allí, el órgano debe solicitar la cooperación del Estado parte en todo el proceso. Además, la investigación es confidencial hasta su conclusión. Así pues, el CAT o el CEDAW, pueden optar por incluir un resumen de los resultados en su informe anual⁵.

De igual forma, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) puede decretar “medidas de alerta temprana” y “procedimientos urgentes”⁶. Entre estas medidas y procedimientos figuran decisiones, declaraciones o cartas, que el Comité puede adoptar para evitar que situaciones de riesgo se conviertan en conflicto, o para responder a situaciones urgentes que requieren atención inmediata para prevenir o limitar violaciones a la Convención⁷. Todas estas decisiones, declaraciones o cartas sobre un país se publican. Desde su nacimiento en 1993, estas medidas se han utilizado en relación con más de 20 Estados parte⁸. Aunque el Tratado no incluye expresamente estas medidas, se considera que es apropiado a la luz de su deber de prevenir violaciones de los derechos humanos y vigilar situaciones de emergencia en los Estados partes⁹.

⁴ Convención contra la tortura, art. 20; Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 8–10.

⁵ Roland Bank, *Country-Oriented Procedures under the Convention Against Torture: Towards a New Paradigm*, in *THE FUTURE OF UN HUMAN RIGHTS TREATY MONITORING* 145, 169 (Alston & Crawford, eds. 2000).

⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Documento de trabajo sobre Prevención de la discriminación racial, en particular procedimientos de urgencia y de alerta temprana, ONU Doc. A/48/18, Anexo III (1993).

⁷ Office of the High Commissioner for Human Rights, Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Early-Warning Measures and Urgent Procedures, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm#about> (visto 5 agosto 2012).

⁸ *Id.*

⁹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Directrices para el procedimiento de alerta temprano y acción urgente, *Informe Anual*, A/62/18, Anexos, Cap. III (2007).

Igualmente, con el fin de supervisar estas situaciones, el Comité de Derechos Humanos de la ONU también solicita informes especiales de países particulares, además de los informes periódicos. A pesar de que el Comité de Derechos Humanos no publica sus conclusiones sin recibir un informe del Estado, a través de este mecanismo sí distingue Estados que requieren atención especial¹⁰.

En resumen, las resoluciones y las relatorías que realizan informes sobre Estados preocupantes en materia de derechos humanos, iniciados sin el permiso del Estado, al igual que los informes del Capítulo IV de la CIDH, son la regla general y no la excepción. En consecuencia, eliminar el informe individual implicaría necesariamente el cercenamiento de la única herramienta que tiene la Comisión para realizar escrutinio regular y específico de los países de la región que, por situaciones coyunturales internas de derechos humanos, preocupan de manera especial a la CIDH.

C. La CIDH monitorea todos los países de la región por medio de otros mecanismos

Una de las críticas que se le hace a las labores de la CIDH es que ha sido selectiva en la inclusión de países en el Capítulo IV y que no hace un examen general de toda la región y todos los países. Sin embargo, un análisis de los mecanismos empleados por la CIDH, en su conjunto, muestra que no es correcto decir que el monitoreo de la CIDH se extingue con el Capítulo IV del Informe Anual: la labor de monitoreo a países de la CIDH es constante y se realiza a través de la implementación de diversos mecanismos, incluyendo otros acápite de su Informe Anual a la Asamblea General, las visitas *in loco*, sesiones ordinarias y extraordinarias, audiencias temáticas y los informes especiales temáticos.

Así, la función principal de la Comisión Interamericana es la de defender y promover el respeto por los derechos humanos. Para ello, cuenta con el mencionado informe anual. Dicho instrumento está consagrado en el artículo 58 del Reglamento de la Comisión el cual establece que “La Comisión rendirá un informe anual a la Asamblea General de la OEA” el cual deberá incluir “*un análisis sobre la situación de los derechos humanos en el hemisferio*, junto con las recomendaciones a los Estados y órganos de la OEA sobre las medidas necesarias para fortalecer el respeto de los derechos humanos”¹¹. A partir de esta norma, la estructura de este informe consta de (i) una introducción dedicada a la observancia de la situación de derechos humanos en todo el hemisferio, (ii) un capítulo de bases jurídicas y actividades (iii) un capítulo referente al sistema de peticiones y casos individuales (iv) el denominado Capítulo IV sobre la situación específica de algunos países y, los informes anuales de la Relatoría sobre Libertad de Expresión que también son parte de este informe. Así las cosas, la estructura global del Informe Anual es una muestra de la labor de monitoreo sistemática y exhaustiva que cumple la CIDH respecto de todos y cada uno de los Estados parte de la Organización.

Dentro de este informe se incluyen descripciones y análisis generales de la situación de derechos humanos en toda la región. Por ejemplo, en su más reciente informe la CIDH vio

¹⁰ Bank, *supra* nota 32, en 164.

¹¹ (artículo 59 del Reglamento)

necesario resaltar “que siguen siendo muchos los desafíos que persisten en la región para el goce pleno de los derechos humanos de sus habitantes sin discriminación. En este sentido, la CIDH observó durante el 2011 la continuidad de graves obstáculos que enfrentan las mujeres en el ejercicio de su derecho a vivir libres de violencia y discriminación, así como de contar con las condiciones adecuadas para disfrutar su derecho a la salud y acceder a educación y fuentes de trabajo que les permitan participar activamente en la sociedad. En especial situación de riesgo se encuentran las mujeres afrodescendientes e indígenas, quienes han sufrido históricamente una triple discriminación en base a su género, pobreza y raza, que les ha impedido ejercer de forma plena sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”¹²

Así mismo, señaló que “se mantuvo igualmente atenta a la situación de las personas migrantes en el hemisferio, en particular debido a las alarmantes denuncias sobre actos de violencia e incluso tortura y masacres cometidos durante este año. También estudió información referente a diversos problemas que afectan a este grupo humano, específicamente la discriminación que sufren en distintos Estados de la región y que se manifiesta en la utilización de perfiles raciales por parte de las autoridades”¹³.

Posteriormente, la CIDH se refirió a países que no están enlistados en el Capítulo IV. Sobre el punto, menciona que “algo que no ha variado en la región es la vigencia de la pena de muerte en la legislación penal de varios de los Estados miembros de la OEA. Durante 2011, Estados Unidos siguió imponiendo y aplicando dicha pena en múltiples casos. Otros Estados, como por ejemplo Bahamas, Barbados, Cuba, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago no llevaron adelante ejecuciones durante 2011. Cuba conmutó la sentencia de las últimas 3 personas sentenciadas a la pena capital, y en Guatemala el Congreso aprobó legislación que hubiera abierto la posibilidad de resumir las ejecuciones, pero fue vetada por el Presidente de la República”¹⁴

Así, a partir de una simple revisión del Informe Anual es claro que el monitoreo general o específico a países va más allá de lo dispuesto en el Capítulo IV. La Comisión dedica entonces esfuerzos considerables a la situación de todos los Estados. Esto, sin embargo, no quiere decir que la CIDH no deba dedicar esfuerzos y recursos especiales a aquellas situaciones que le merecen mayor preocupación en determinado momento. Esta situación particular de monitoreo es lo que se realiza mediante el mecanismo del Capítulo IV y que no es posible ser alcanzada mediante otro de los mecanismos con los que actualmente cuenta la CIDH.

Una revisión de la práctica de la CIDH en cuanto a esta revisión, demuestra la importancia de preservar el desarrollo que este mecanismo ha alcanzado tras varias décadas de perfeccionamiento. De hecho, ya desde la emisión de su primer informe anual, en 1970, la CIDH se interesó en destacar la situación de los países cuya situación de derechos humanos generaba mayor preocupación. Durante esa década, sí bien no tenía un capítulo específico

¹² Tomado de: Informe Anual de la CIDH (2011). Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2011/indice.asp>

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

dentro del Informe Anual de la CIDH, de vez en cuando se incluían algunas referencias en torno a lo que ocurría en algunos Estados. Al inicio, la CIDH dio mayor protagonismo a los denominados “informes especiales”¹⁵, pero poco a poco empezó a introducir observaciones específicas en relación con algunos países dentro de su balance anual, a modo de presión política frente a graves violaciones. Es en 1975 cuando la CIDH introduce explícitamente en su Informe Anual un capítulo específico sobre situaciones de país.¹⁶ A partir de esta fecha, la emisión de este acápite se hizo constante.

Así, aunque en ese momento el contenido de los informes anuales no estaba normado, varios países se convirtieron en prioridad para la Comisión debido a su situación especial. En los informes de la década del 70 empezó a ser una constante el seguimiento a varios países, principalmente: Paraguay, Uruguay, Cuba y Chile¹⁷. Posteriormente, en su Reglamento de 1980, la CIDH consolidó su práctica y estableció el contenido de los informes anuales en su artículo 59. El inciso h del artículo 59 es la norma que concreta lo que la Comisión venía haciendo en relación con la situación de algunos Estados de la región. En este sentido, en el Informe Anual de 1981 se destaca:

*En los últimos años, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha venido estudiando la situación de los derechos humanos en diversos países del Continente y con tal propósito ha elaborado informes especiales sobre cada uno de esos Estados objeto de su preocupación. Los países respecto de los cuales la CIDH ha elaborado informes especiales en estos recientes años son los siguientes: Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay y Uruguay*¹⁸.

Como respuesta a algunas objeciones presentados por un número de Estados parte con relación a su inclusión en el Capítulo IV del Informe Anual, en el año 1995, la CIDH revaluó la forma en que debía establecer cuáles son los Estados de la región que merecen especial atención. A tal efecto, en 1996 decidió sintetizar su práctica hasta el momento y desarrolló cuatro criterios para determinar la inclusión de la situación de un Estado en ese capítulo. En el año de 1997 la CIDH introdujo un último y quinto criterio. Estos cinco criterios se han mantenido hasta la actualidad.

En el año 2000, con la emisión del nuevo Reglamento de la CIDH se buscó consolidar el marco jurídico para la supervisión del cumplimiento de las recomendaciones emitidas en los informes anuales y la situación de derechos humanos en los Estados miembros de la OEA y se modificó el artículo en cuestión con una redacción que, salvo el número del articulado, no ha variado en contenido hasta la emisión del último reglamento aprobado por

¹⁵ Los “informes especiales” generalmente se refieren a la situación de derechos humanos de un Estado en particular y en algunos casos se enfocan en un tema específico dentro del país correspondiente. La diferencia con lo que se establece en los informes generales anuales es que los primeros son emitidos en forma independiente y no se incluyen dentro del Informe Anual de la Comisión.

¹⁶ CIDH. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1975, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Cuba, Capítulo III, 28 de junio de 1976.

¹⁷ Lo establecido en el informe Anual de 1979 es muestra de ello. Cfr. CIDH. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1979-1980, Capítulo V, 2 octubre de 1980, previo a la reforma del Reglamento de la CIDH.

¹⁸ CIDH. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1981-1982, 20 de septiembre de 1982.

la CIDH en noviembre de 2009. En este último Reglamento se incluyeron normas para enviar el borrador del Informe al Estado concernido antes de su publicación para conocer y valorar su posición antes de tomar la decisión de publicación. Esta modificación se estableció específicamente a solicitud de varios Estados, como una muestra de transparencia y apertura del trabajo de la Comisión con los Estados.

Este repaso demuestra cómo la CIDH ha buscado perfeccionar desde sus inicios el mecanismo de seguimiento de ciertas situaciones por parte de la CIDH. Por las razones aquí expuestas, consideramos que los Estados deben reconocer el rol histórico y la relevancia del Capítulo IV para la promoción y protección de los derechos humanos en la región. Sin perjuicio de ello, la evaluación permanente por parte de la CIDH de las metodologías de investigación, recolección de información y preparación de informes es efectivamente recomendable. En cuanto a los criterios, entendemos que en función del mandato que la Convención Americana sobre Derechos Humanos otorga a la CIDH, es claro que la determinación de los criterios para la inclusión de la situación de un Estado en ese apartado deben ser fijados directamente por la Comisión. Ello, sin perjuicio de que la CIDH mantenga un canal abierto de comunicación con los Estados y la sociedad civil sobre la aplicación de tales criterios en cada caso.

II. Metodología y contenidos del Capítulo IV

Si bien la Comisión en distintas ocasiones ha realizado reformas a su reglamento para el fortalecimiento de la metodología y contenidos del Capítulo IV, aun subsisten algunas situaciones que merecen clarificación adicional o una modificación de tratamiento. En adelante haremos referencia a éstas, con base en las preguntas del cuestionario de consulta.

A. Criterios en la selección de Estados

En reformas reglamentarias recientes, la intención de la CIDH ha estado dirigida al mejoramiento de los criterios de selección de los Estados. Sin embargo, a quince años de haber establecido los cinco criterios esta es una buena oportunidad para reflexionar sobre la vigencia de los mismos; por un lado, y sobre las situaciones específicas que dan lugar a que cada uno de ellos se presente.

De manera particular, el criterio quinto sobre situaciones “estructurales y coyunturales” ha despertado durante mucho tiempo intensos debates. La amplitud del lenguaje con la que ha sido introducido en el reglamento resulta inconveniente pues da lugar precisamente a debates amplios en cuanto a su implementación práctica. Aun cuando la CIDH ha venido creando pautas para llenar de contenido la aplicación de este criterio, como lo hizo en su Informe Anual de 2011¹⁹, el criterio sigue siendo poco claro, lo cual hace difícil justificar la inclusión o exclusión de Estados a partir del mismo.

¹⁹ En aquella oportunidad la CIDH explicó que: “el quinto criterio se refiere a situaciones coyunturales o estructurales, que estén presentes en Estados que por diversas razones enfrenten situaciones que afecten seria y gravemente el goce y disfrute de los derechos fundamentales, consagrados en la Convención Americana o en la Declaración Americana. Este criterio incluye, por ejemplo: situaciones graves de violencia que dificultan el funcionamiento adecuado del Estado de Derecho; graves crisis institucionales; procesos de reforma institucional con graves incidencias negativas para los derechos humanos; u omisiones graves en la

En ese sentido, se puede precisar este criterio a través de diferentes métodos. Uno de ellos podría ser delinear una lista de tales situaciones o establecer una regla que sirva como criterio para identificar cuales son aquellas que afectan gravemente el goce de los derechos fundamentales. Por ejemplo, se pueden incluir parámetros de gravedad, frecuencia o duración de los daños. Finalmente, debe definirse el contenido jurídico de situaciones “coyunturales o estructurales”.

Por otra parte, es importante que cada criterio sea llenado de contenido pero esto no necesariamente requiere hacerse por vía reglamentaria. De hecho, la inclusión de estas explicaciones de manera reglamentaria restringiría y haría muy rígida su modificación en futuras ocasiones. Gran parte del éxito de las normas jurídicas está en la posibilidad de acoplarse a cambios sociales o modificaciones del sistema. Implementar estructuras rígidas e inmodificables podría llevar a la desactualización del sistema. Por lo anterior, la mejor forma de implementar estos significados de los criterios puede ser la expedición de guías o publicaciones que den cuenta del contenido de los criterios de manera clara y sencilla. Incluso, en la realización del informe puede optarse por la inclusión de una sección que defina qué se entiende por cada cual, y cómo serán aplicados ese año.

B. Metodología para la elaboración del Capítulo IV

Actualmente, la CIDH cuenta con una metodología de elaboración de los informes y ésta es conocida por los actores del sistema. Así, la CIDH empieza por evaluar la situación de los derechos humanos en los todos Estados miembros durante el año, en ejercicio de su mandato de promover y proteger los derechos humanos en la región. Posteriormente reúne información de múltiples fuentes a fin de aplicar los criterios indicados en la sección anterior con el fin de determinar los temas y países discutidos en el Capítulo IV.

Tras el análisis de tal información, el plenario de la CIDH delibera durante su tercera sesión de cada año, y aplica la metodología y los criterios indicados a fin de formular decisiones razonadas en el Capítulo IV y respecto a otras materias incluidas en su Informe Anual²⁰.

Esta metodología podría fortalecerse, dentro de la interlocución habitual de la CIDH con los Estados y la sociedad civil, a partir de la inclusión de escenarios específicos que se distinguen de otras actividades de la CIDH. Escenarios o momentos específicos que le den mayor transparencia y visibilidad al proceso de discusión del mecanismo de Capítulo IV. Por ejemplo:

- I. Abrir un espacio especial para recibir información de la sociedad civil: Aunque actualmente ya existe el mecanismo, tendría mayor impacto crear un espacio previo y especial, anterior a la elaboración del informe. Uno en donde específicamente la CIDH llame de manera pública (puede ser a partir de su página web) a que sociedad

adopción de disposiciones necesarias para hacer efectivos los derechos fundamentales”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual 2011. Disponible en: www.oas.org/es/cidh

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual 2011. Disponible en: www.oas.org/es/cidh

civil allegue durante un término determinado información que sustente la inclusión o no de determinados países dentro del mecanismo.

- II. Espacio especial de solicitud de información previa a los Estados: Igualmente, para fortalecer la transparencia y objetividad en la selección de los incluidos en la lista, la CIDH podría oficialmente consultar con cada uno de los gobiernos previamente sobre su posición y solicitar información específica.

Una cuestión adicional sobre la metodología del mecanismo es la forma en la cual se toma la decisión de inclusión de los países y de los contenidos del informe. La práctica actual de la CIDH parece adecuada, en el sentido en que es el plenario de la Comisión la que adopta las decisiones e instruye a la Secretaría para preparar borradores con contenidos específicos. Es importante relevar que el llamado a que se aclaren los criterios de selección no conlleva a abogar por un procedimiento automatizado del proceso. Es evidente que la lectura de la realidad y su traducción en criterios específicos está mediada por una labor de interpretación y conveniencia en la aplicación del mecanismo que debe recaer exclusivamente en la Comisión en su conjunto. Esta es la tarea que le ha encomendado la Carta de la OEA y al Convención Americana a la CIDH. La selección de los Estados no puede basarse simplemente en criterios automáticos o matemáticos, si se quiere, de aplicación inmediata. La lectura del contexto y la determinación de las salidas más adecuadas a los problemas que se enfrentan requieren de interpretación y ponderación de las autoridades de la CIDH que los Estados han seleccionado precisamente por su alta versación en estos temas. Obviamente, todo ello dentro del marco de la promoción de la transparencia y la objetividad.

La metodología del informe debe, además, incluir mecanismos claros y efectivos que sirvan para hacer seguimiento y control a las medidas adoptadas por los Estados para enfrentar las circunstancias que se relevan con su inclusión en el Capítulo IV. La metodología debe abordar con mayor claridad los escenarios de superación de las cuestiones de preocupación y, en los casos en los que la situación llegue a ser recurrente, las medidas que pueden adoptar los Estados para salir del monitoreo de Capítulo IV. Estas herramientas deben estar basadas en criterios de claridad y constituir una garantía para que los Estados puedan mejorar sus actuaciones y saber que la Comisión valorará sus iniciativas.

A partir de ello, entre otras cosas, para el caso de Estados recurrentes o frecuentes del mecanismo puede optarse por que el Estado solicite la realización de visitas *in loco* que den cuenta de los avances que han tenido en la materia. Con ello, la intervención de la CIDH en el caso se expande y permitiría enfrentar de manera más adecuada los aspectos estructurales que se mezclan con aquellos más coyunturales que se relevan a partir de la implementación del monitoreo de Capítulo IV. Así mismo, realizar seguimientos temáticos puede ser otra alternativa en el fortalecimiento de la metodología del Capítulo IV. En consecuencia, no basta con la evaluación de la situación de derechos humanos en países específicos pues esta inclusión debe continuarse con, entre otras cosas, seguimientos temáticos que den cuenta de la voluntad política y compromiso de los Estados con los derechos humanos.

Finalmente, el mecanismo podría tener mayor impacto si se hace mayor énfasis en el mismo como una herramienta de diálogo e interlocución con los Estados y no como un mecanismo de castigo. La actual metodología de trabajo en cuanto al proceso de informes

periódicos que realizan los comités de Naciones Unidas podría ser una guía para fortalecer este aspecto.

C. Estructura y contenidos de los informes

Un aspecto en el que debe fortalecerse el mecanismo del Capítulo IV es realizar una relación más estricta y precisa entre las situaciones que dieron origen a la aplicación del mecanismo y la estructura y los contenidos de los informes que en tal virtud de realizan. Con ello, se garantiza transparencia y claridad en la manera como la Comisión incluye en sus informes a determinados países.

Actualmente, la práctica de la CIDH es seleccionar a los países objeto de seguimiento y luego redactar informes que no necesariamente se relacionan con las coyunturas que dieron origen a la selección del país. Así, los informes terminan incluyendo toda una serie de consideraciones y recomendaciones que mezclan aspectos coyunturales con estructurales, urgentes con progresivos, así como actuales e históricos. En consecuencia, muchas veces es difícil delimitar de manera clara y específica el propósito central de estos informes y, por ende, derivar dos cuestiones fundamentales: (i) las recomendaciones que deben hacerse para enfrentar la situación que dio lugar a la preocupación especial; y (ii) los criterios para el seguimiento de la situación y para llegar a considerar que el Estado superó esta circunstancia excepcional.

En tal sentido, la estructura de los capítulos podría beneficiarse con la aclaración de los siguientes aspectos:

- I. Criterios por los cuales se incluye a un Estado en el Capítulo IV: En esta sección la CIDH debe estudiar las razones por el Estado examinado se incluye en el capítulo, y a partir de estos, derivar la estructura temática que tendrá el capítulo para responder específica y exclusivamente a estas situaciones.
- II. Confrontación de la acción estatal con los estándares interamericanos: debe existir una confrontación entre las conductas que el Estado ha realizado u omitido y los estándares que previamente se han fijado como criterios para su inclusión. En esta sección se busca que el Estado sepa exactamente cuáles fueron las razones que tuvo la CIDH para incluirlo en el capítulo y debe servir de orientación y guía para la forma como el Estado enfrente la situación particular a la que se ve avocado.
- III. Recomendaciones: esta sección del informe es de las más importantes pues la sola mención del Estado en la publicación, aunque tiene beneficios, no es suficiente. En efecto, esta herramienta debe ser complementada con la expedición de recomendaciones claras y precisas y que además pueda hacerse seguimiento. Es muy importante que las recomendaciones que se le hagan al Estado vigilado tengan mecanismos de control y vigilancia por parte de la Comisión.
- IV. Determinación de la forma de seguimiento de las recomendaciones: debe implementarse una forma de verificación particular de cada situación, pues las situaciones difieren entre sí. Calendarios de seguimiento y actividades deben ser incluidas.

- V. Una sección especial en donde se trate la respuesta del Estado. En la actualidad generalmente se incluyen notas de pie de página en las secciones pertinentes, pero no se presenta una visión global de la posición del Estado.

Las consideraciones plasmadas en este documento tienen como objetivo brindar a la CIDH nuestros aportes para la revisión de las normas reglamentarias, prácticas y políticas actualmente utilizadas en la elaboración del Capítulo IV, las cuales esperamos contribuyan al mejoramiento de este importante mecanismo de defensa y protección de los derechos humanos. Esperamos que nuestros insumos sean de utilidad en futuros debates que tengan lugar entre la CIDH y los Estados en el marco del actual proceso de consulta.

Atentamente,

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia – Colombia

Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS – Argentina

Conectas Direitos Humanos – Brasil

Fundación para el Debido Proceso Legal, DPLF – Estados Unidos

Instituto de Defensa Legal, IDL – Perú