



## **Consulta 2013: Observaciones de organizaciones usuarias del Sistema Interamericano sobre las propuestas de reforma reglamentaria de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

### **I. Introducción y observaciones generales**

El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. y el Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, como organizaciones no gubernamentales usuarias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, reconocemos los esfuerzos emprendidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH o Comisión) para responder a las propuestas y recomendaciones de diversos actores, tanto estatales como no gubernamentales, formuladas en el marco del actual proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano. En particular, reconocemos y valoramos la convocatoria que hizo la Comisión para que las organizaciones de la sociedad civil aportaran sus observaciones al respecto, tomando en cuenta la importancia de la participación de las organizaciones en los procesos de fortalecimiento del Sistema desde una perspectiva de defensa y colaboración con las víctimas, sus familiares y comunidades.

Es desde esta perspectiva y con base en nuestra experiencia como usuarias y representantes de las víctimas ante la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CoIDH o Corte) que hemos revisado las propuestas de reforma reglamentaria, reforma de políticas y reforma de prácticas, puestas a consulta en el sitio Web de la CIDH a partir del pasado 15 de febrero al 1° de marzo.

Primeramente queremos externar que valoramos como positivas varias de las reformas propuestas y confiamos en que contribuirán a verdaderamente fortalecer, eficientar y potencializar el importante trabajo de la Comisión en las Américas, en beneficio tanto de peticionarios y peticionarias como de Estados parte y organizaciones usuarias del Sistema.

No obstante, existen propuestas que despiertan nuestra preocupación en cuanto consideramos que podrían traducirse en mayores demoras y obstáculos en el acceso a la justicia para las víctimas peticionarias ante el Sistema, al correr el riesgo de desincentivar el cumplimiento de las recomendaciones y medidas cautelares emitidas por la Comisión.

Enseguida ofrecemos nuestras observaciones sobre algunas de las propuestas más relevantes de los módulos propuestos por la Comisión. Esperamos que el presente documento sea de utilidad y se tome en consideración durante el proceso de estudio de las

reformas. Confiamos que éstas contribuirán a la evolución del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y a la eficaz protección de los derechos humanos de todas las personas y comunidades de nuestra región.

## **II. Propuestas de reforma reglamentaria**

### *a. Medidas cautelares y provisionales*

En primer término, nos preocupa la propuesta de incluir en el párrafo 4.c la solicitud de “la naturaleza y el alcance de las medidas”; ello en virtud de que en ocasiones no será posible delimitar tales especificaciones al momento de solicitar medidas cautelares, ya sea por la premura o la gravedad del riesgo; o bien por las condiciones de la persona que solicite las medidas cautelares. Consideramos que debe tomarse en consideración que no todas las personas que soliciten medidas cautelares estarán en condiciones de especificar qué tipo de medidas desean; es deseable que la CIDH sea sensible a las distintas capacidades y los distintos conocimientos técnicos de las personas que puedan solicitar medidas de protección. Sugerimos que pueda incluirse una mención en el párrafo 4.c referente a que la descripción de “la naturaleza y el alcance de las medidas” que deba hacerse en la solicitud, será valorada por la Comisión en la medida de las capacidades que la persona solicitante tenga para especificar esta información.

Por otro lado, consideramos que es importante hacer notar en el texto del párrafo 7.e) -de acuerdo con el cual la decisión sobre el otorgamiento de las medidas incluirá “de ser aplicable, el plazo de vigencia de las medidas cautelares”- la mención expresa de que, si bien podrá señalarse una determinada vigencia para las medidas cautelares, la Comisión tomará siempre en consideración que las medidas cautelares deben permanecer mientras el riesgo se mantenga. Una vez que la vigencia de las medidas cautelares termine la CIDH deberá analizar su renovación, y en caso de que el riesgo se mantenga las medidas deberán ser renovadas.

Nos parece importante que las reformas propuestas no generen más elementos que restrinjan o entorpezcan el trámite de las medidas cautelares, sino por el contrario, contribuyan a alcanzar un procedimiento efectivo para proteger oportunamente a las personas que lo necesiten.

Finalmente, nos resulta preocupante e innecesaria la propuesta de incluir los párrafos 12 y 13 del Artículo 25, mismos que establecerían:

12. La Comisión podrá presentar una solicitud de medidas provisionales a la Corte Interamericana de acuerdo con las condiciones establecidas en el artículo 76 del presente Reglamento. **Si en el asunto se hubieren otorgado medidas cautelares, éstas mantendrán su vigencia hasta que la Corte notifique a las partes su resolución sobre la solicitud.**

**13. 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.

Nos parece ilógico sujetar el mantenimiento de medidas *cautelares* al otorgamiento de medidas *provisionales*, tomando en cuenta que estas dos figuras se basan en estándares diferentes de riesgo: la primera es aplicable en casos de *gravedad y urgencia* (cf. Art. 25.1 del Reglamento actual) mientras la segunda es aplicable en casos de *extrema gravedad y urgencia* (cf. Art. 63, Convención Americana y Art. 27.1, Reglamento de la Corte IDH). En este sentido, **una determinación de la Corte IDH bajo la figura de medidas provisionales no debe invalidar la determinación de la CIDH bajo el marco distinto de las medidas cautelares.**

Más allá de esta diferencia, **nos parece contraproducente la propuesta de condicionar las medidas cautelares a la aprobación de la Corte Interamericana (en caso de solicitar medidas provisionales), en la medida en que dicho esquema desincentiva el cumplimiento de las medidas cautelares** en el sentido de que los Estados pueden omitir cumplir las cautelares esperando que la Comisión se vea en la necesidad de solicitar medidas provisionales, presentándose así una oportunidad para cancelar las medidas definitivamente aunque subsistan la misma situación de gravedad y urgencia que ameritó su otorgamiento. En términos más generales, dicho cambio envía un mensaje en el sentido de que las medidas que cuentan son las de la Corte y que los Estados pueden utilizar la Corte en contra de la propia Comisión con tal de no tener que implementar medidas para proteger la vida, integridad y otros derechos fundamentales de las personas.

#### *b. Tramitación de casos individuales*

Nos parece extremadamente positiva la propuesta de formalizar las causales para hacer más expedito el trámite de las peticiones iniciales, contempladas en el Art. 29.2, en particular en relación a casos de personas privadas de libertad, tomando en cuenta que para estas víctimas los efectos físicos, psicológicos, el impacto en sus familias y la imposibilidad de trabajar, convivir con sus seres queridos, estudiar o seguir con su proyecto de vida, hacen que se sigan violando sus derechos humanos todos los días y en todo momento, haciendo urgente la intervención de la Comisión en tales casos. No obstante, lamentamos que no se incluya expresamente en este catálogo el supuesto relativo a que las víctimas sean personas indígenas cuyo territorio -base material para la subsistencia de las culturas originarias- se encuentre bajo riego o amenaza.

Por otra parte, al hacer más expedito el trámite de casos susceptibles a resolverse mediante una solución amistosa, la Comisión podrá superar en parte el atraso procesal actual, puesto que entre las organizaciones firmantes del presente documento, tenemos varios casos que llevan hasta años en la etapa de registro, en los que buscamos una solución amistosa. Finalmente, no puede subestimarse la importancia de tramitar de manera expedita las peticiones que **tengan la potencial de remediar situaciones estructurales graves de violaciones a derechos humanos**, incluyendo las que **puedan impulsar cambios legislativos o en la práctica para posibilitar que los Estados eviten incurrir en la misma violación en repetidas ocasiones** (evitando así, como observa la Comisión, la recepción de numerosas peticiones sobre el mismo tema).

Por otro lado, **nos parece contraproducente ampliar los plazos para contestar y enviar observaciones sobre las peticiones y casos ante la Comisión, propuestas en varias etapas del trámite de los mismos.** Siendo un hecho notorio que las peticiones tardan años en la Comisión simplemente para pasar de la etapa de admisibilidad a la de fondo, y si todos los actores en el Sistema han expresado que es necesario agilizar el trámite de las peticiones, no resulta lógico extender aún más -en algunos casos hasta el término de 6 meses- el plazo para responder a un escrito.

Finalmente, sería extremadamente grave incorporar al Reglamento las propuestas plasmadas en el segundo párrafo del Art. 46:

Para el establecimiento de los plazos de suspensión, la Comisión podrá tener en cuenta los siguientes factores:

1. la **complejidad del asunto** y de las medidas necesarias para cumplir con las recomendaciones de la Comisión, en particular **cuando impliquen el involucramiento de diferentes ramas del Poder Público, o la coordinación entre gobiernos centrales y regionales**, entre otras;
2. las **medidas adoptadas** por el Estado para el cumplimiento de las recomendaciones con anterioridad a la solicitud de la extensión del plazo; y
3. la posición del peticionario.

El lenguaje de estos párrafos **crea incentivos perversos para los Estados, pues previsiblemente fomentará que busquen argumentar ante la CIDH que la implementación de las recomendaciones es un tema complejo, que cualquier coordinación entre diferentes ramas del poder público necesariamente implica demoras; también incentivará que los Estados adopten medidas sólo paulatinamente y parcialmente, o incluso que generen pasos y formalidades innecesarias para argumentar que la implementación de las recomendaciones tomará más tiempo**, con tal de demorar o bloquear la llegada del caso a la Corte IDH. Es decir, dicho cambio pone el énfasis en cómo el Estado debe representar la situación ante la CIDH, en vez de fortalecer la necesidad de implementar las recomendaciones y llegar a los resultados deseados al nivel interno, a diferencia de la situación actualmente contemplada en el Reglamento, misma que incentiva el cumplimiento de las recomendaciones. Tememos que la modificación propuesta se preste a que Estados logren detener el envío de casos a la Corte (por ejemplo gestionando un proceso de investigación muy complejo e inter-institucional) o por lo menos que genere demoras de meses o años más para víctimas de violaciones a derechos humanos que ya habrán esperado hasta una década para que la Comisión tramite sus casos. Tal situación no abona ni al acceso a la justicia para víctimas, ni promueve las mejores prácticas de cumplimiento, orientadas hacia resultados concretos, entre Estados parte.

### **III. Propuestas de reforma de política**

Saludamos como muy positiva la inclusión de Portal de la Usuaría y el Usuario como una prioridad institucional y esperamos que se materialice lo más pronto posible.

#### **IV. Conclusiones**

Las organizaciones firmantes quisiéramos hacer mención del espíritu que han investido las diversas reformas que ha emprendido la Comisión respecto del ejercicio de sus funciones; en este sentido habría que recordar que la Comisión afirmó que el objetivo central de las reformas del año 2009 era el de avanzar en el fortalecimiento del sistema interamericano a través del afianzamiento de la participación de las víctimas, de las garantías al equilibrio procesal y de la publicidad y la transparencia, así como de la adopción de ajustes necesarios después de la reforma realizada en 2001.

En ese entendido, deseamos hacer mención que la intención del proceso de reforma actual debe contribuir en todo momento, tal y como lo ha referido la Comisión desde su reforma en 2001, a la consecución del objetivo perseguido por todos los actores del sistema desde sus orígenes: ampliar y fortalecer la protección de los derechos fundamentales de los habitantes de la región.

**Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.  
Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”**

*Marzo de 2013*