



**1 de marzo de 2013**

Dr. Emilio Alvarez Icaza  
Secretario Ejecutivo  
Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
1889 F St., N.W.  
Washington, DC 20006

**Ref: Consulta reforma reglamentaria  
2013**

Distinguido Secretario Ejecutivo:

Por medio de la presente, Alejandra Gonza y Thomas Antkowiak, abogados representantes de víctimas de violaciones a derechos humanos ante el Sistema Interamericano, nos dirigimos a la Ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la CIDH”) con el fin de presentar algunas observaciones generales a la propuesta de reforma reglamentaria puesta a consulta pública recientemente.

Hemos seguido de cerca las discusiones que este proceso de reforma ha generado, las diferentes posiciones de los Estados a lo largo del mismo, así como los importantes aportes que han realizado los usuarios del sistema, también durante todo este proceso. Las reformas propuestas reflejan la disposición de la CIDH en reflexionar sobre sus propios desafíos e instrumentar mecanismos para mejorar prácticas, normas y políticas. Sobre todo, se valora el esfuerzo de poner a disposición de este proceso de reflexión a sus miembros y escaso personal asignado a cumplir importantes funciones regulares en búsqueda de protección de derechos humanos en el continente.

Sin embargo, deseamos realizar algunas reflexiones apuradas para poder participar con nuestras opiniones en esta fase del proceso. **En primer lugar**, la propuesta reglamentaria

no parecería incorporar las preocupaciones de todos los actores, sino responder principalmente a las observaciones y solicitudes de los Estados partes, y por tanto no permiten una agilización inmediata de los mecanismos de trabajo de la CIDH, no simplifica y agiliza el trámite inicial de una petición, en donde se encuentra parte del problema de retraso, no unifica su posterior decisión rápida y conjunta en etapas de fondo y admisibilidad, no incluye la tecnología como factor determinante para la descongestión, tramitación y desburocratización de tareas que contribuyen sustancialmente al retraso procesal actual, no facilita la comunicación y transmisión automática y electrónica entre partes de forma a través de un sistema electrónico para los usuarios, así como tampoco crea un mecanismo más sólido de acuerdo de partes, conciliación y soluciones amistosas. A lo largo de este proceso hemos leído numerosos escritos con propuestas y estudios profundos, expertos y creativos para agilizar los mecanismos de la CIDH que repercutirían de forma inmediata en la superación del retraso procesal actual, cuyas sugerencias no se encuentran plasmadas en este documento.

**En segundo lugar,** se debe resaltar que el escaso tiempo para presentar observaciones a este reglamento que no contiene las preocupaciones principales de usuarios y víctimas, en aras a su discusión en la próxima Asamblea General a realizarse el 22 de marzo y con una reunión informal de Estados el 8 de marzo, deja también casi en un nivel mínimo la posibilidad de incidencia de las partes interesadas en este proceso en ser tomadas seriamente en cuenta y a través de su participación con comentarios lograr efectivamente cambios fundamentales en los textos propuestos. Nuevamente, el proceso de “fortalecimiento” reflejado en este documento responde más fuertemente al reclamo de los Estados y no a las propias facultades de la CIDH de mejorar sus mecanismos con el aporte de todos los interesados.

**En tercer lugar,** quisiéramos hacer breves referencias a elementos que no se incorporan en la reforma y cuya ausencia supusieron la obstaculización de una justicia oportuna en el marco de nuestra experiencia como abogados representantes en el sistema de peticiones y de medidas cautelares, contando con medidas vigentes, que de contar con otros instrumentos y mecanismos podría haber abierto la puerta para una solución rápida y acordada entre partes. Justamente, en materia de **acercamiento de partes y solución acordada de asuntos y casos** se pueden diseñar desde el reglamento mejores normas de acercamiento de partes, solución amistosa, conciliación o solución acordada de controversias, con un rol fundamental de mediación de la CIDH entre partes en distintas etapas y mecanismos. Las reformas en este sentido quedaron diluidas a lo largo del texto. Debería incluirse un acápite sobre procedimiento de solución amistosa y acercamiento de partes, mediación y conciliación que permita y facilite claramente iniciar este camino, transformándose en una clara opción procesal **con resultados homologados con rapidez** por la CIDH que puedan dotar al acuerdo entre partes de efectividad en el ámbito interno de los Estados. También se debería incorporar el uso de la tecnología para facilitar el acceso a la CIDH sin necesidad de viajar.

**Finalmente,** nos permitimos acercarles solo algunos comentarios más concretos, que de ninguna manera supone la totalidad de modificaciones que se necesita para hacer realidad una Comisión dinámica en la resolución de sus casos y medidas cautelares, pero que son

aquellos que en nuestra experiencia reciente particular podrían haber coadyuvado a la solución más oportuna de un caso particular.

## **1) Módulo I de Consulta 2013: Proyecto de reforma reglamentaria**

### **a) En cuanto a las reformas propuestas al artículo 25**

Las medidas cautelares son un mecanismo indispensable para la defensa inmediata de víctimas de violaciones a derechos humanos. Contrariamente a lo que parece desprenderse de algunas posiciones estatales y de los textos propuestos en el Reglamento, lograr una decisión favorable de la Comisión adoptando esta protección especial es un **proceso difícil, técnico y con requerimientos de evidencia elevados**, tanto que en numerosas oportunidades el uso del mecanismo se convierte en un litigio asimilable al contencioso y no siempre rápido desde la solicitud de las mismas hasta su otorgamiento. Obtener medidas cautelares de la CIDH no es sencillo ni accesible a beneficiarios sin ayuda de organizaciones con experiencia en el sistema. El artículo 25 propuesto lo torna aún más complejo y con requisitos que en la práctica se transforma en un mini sistema de peticiones. A continuación solo algunas reflexiones particulares

**Artículo 25 Inciso 3** “Las medidas cautelares podrán proteger a personas o grupos de personas, siempre que el beneficiario o los beneficiarios puedan ser determinados o determinables, a través de su ubicación geográfica o su pertenencia a un grupo, pueblo, comunidad u organización”

Este punto ya ha cambiado la dinámica de las medidas colectivas en la CIDH y en muchas ocasiones dificultado enormemente a los peticionarios el acceso a medidas colectivas por los requerimientos de identificación de los potenciales beneficiarios de comunidades, transformándose en remisión de lista de nombres, etc. Por otro lado, para hacer referencia a un punto de preocupación, no parece claro si sería posible a través de este texto incluir en la protección a través de una medida cautelar la identificación de cuerpos de desaparecidos, respecto de los cuales la identificación sería posterior? (Ej orden de identificar cadáveres en fosas comunes que van a ser trasladadas para evitar responsabilidad y en el que el actuar inmediato se hace indispensable para salvaguardar derechos de desaparecidos y sus familiares).

**Artículo 25 Inciso 8:** Texto propuesto: “El otorgamiento de estas medidas y su adopción por el Estado no constituirán prejuzgamiento sobre violación alguna a los derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables”.

**Necesidad de incorporar en este artículo e inciso la transmisión inmediata e inequívoca de la petición asociada, en caso que reúna los requisitos básicos.** Las

medidas cautelares no son necesariamente un mecanismo aislado y en su reglamento la comisión debería incorporar también en la parte de medidas cautelares una disposición que permita y facilite la decisión temprana de las peticiones de fondo que están ligadas a una medida cautelar, no únicamente mediante la alteración del orden cronológico, como se propone en el artículo sobre peticiones, sino mediante **la transmisión como regla de la petición completa asociada al momento de conceder las cautelares**. De otra manera, únicamente con la decisión de modificar el orden cronológico en las disposiciones sobre peticiones individuales, o dejarlo a la decisión opcional de la CIDH, será difícil modificar la práctica de tener medidas cautelares que están ligadas a una petición de fondo que no se atiende por años y que evidentemente la gravedad de los hechos con el paso de tiempo genera que se concreten las violaciones que supuestamente se intenta prevenir a medidas cautelares y se desperdicien los espacios de negociación, diálogo y apertura que se pueden generar cuando se otorga una medida cautelar. No implica prejuzgar sobre el fondo, pero si atender el fondo ante la inminencia de su necesidad y llevar los temas conjuntamente. Posteriormente, en casos de tanta gravedad y urgencia, se debería tomar la decisión de fondo en conjunto como regla. Es decir la reforma reglamentaria requiere disposiciones que puedan coordinar los mecanismos de defensa de derechos humanos existentes en el sistema de una forma más dinámica.

#### **Artículo 25 Inciso 10:** Texto propuesto

“La Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento apropiadas, tales como requerir a las partes interesadas información relevante sobre cualquier asunto relacionado con el otorgamiento, observancia y vigencia de las medidas cautelares. Dichas medidas pueden incluir, cuando resulten pertinentes, cronogramas de implementación, audiencias, reuniones de trabajo, y visitas de seguimiento y revisión”.

**Incorporar mecanismos de conciliación y acuerdo de partes.** El importante rol de protección que cumple una orden de medidas cautelares depende por supuesto del uso que hagan los beneficiarios y en su caso sus abogados de tal decisión con el Estado involucrado, los mecanismos internos existentes para su implementación y especialmente, en casos en donde se producen esfuerzos de las partes para lograr su implementación a través de reuniones entre partes, incorporar un sistema de monitoreo de los acuerdos logrados en el marco de los espacios de negociación que se abren gracias a la presión internacional que genera una orden favorable para una víctima.

Las medidas cautelares en algunas ocasiones logran que las puertas de diálogo entre las partes finalmente se abran, que los casos estatales puedan pasar a supervisión federal y se logre de esta manera no solo una presión internacional, sino además la misma presión de las instituciones nacionales con competencias federales y representación ante los órganos del sistema. Esta misma presión de diferentes órganos estatales para cumplir con las medidas ordenadas por un órgano internacional genera un espacio de mayor protección, negociación y diálogo que debe ser aprovechado cuando existe, en el marco de la CIDH que da fuerza a los peticionarios y los coloca en un mejor espacio de negociación más equilibrado, y en el que el Estado tiene plena participación y disposición. Las

oportunidades generadas en un momento, se pierden con los cambios de gobiernos y reestructuraciones institucionales y pueden no repetirse jamás, quedando un caso que podría haberse solucionado en la más burda impunidad.

Muchos Estados han generado mecanismos de seguimiento de las medidas cautelares ordenadas por la CIDH y en el marco de esos mecanismos las partes se acercan y se firman acuerdos para implementar medidas que deben ser tomados seriamente en cuenta por la CIDH y de alguna manera homologados con su supervisión. De esta manera, en el marco de la evaluación de las órdenes dadas por la CIDH inicialmente si las partes han logrado acordar elementos de protección más claros o expansivos o expeditos, la CIDH debería transformarse en una **activa mediadora** de las partes en el cumplimiento de estos acuerdos, facilitando reuniones de trabajo que giren en torno a estos acuerdos, supervisándolos a través de sus solicitudes de información en relación con los acuerdos alcanzados, de forma tal que el Estado los tome con mayor seriedad. Incluso cuando en el marco de estas negociaciones también se facilite la discusión de un caso de fondo que espera su turno de ser resuelto en la larga cola de espera del atraso procesal en el que la CIDH se ve sumida estas oportunidades no pueden desaprovecharse. Se han perdido ocasiones únicas de soluciones de casos graves, de gente inocente privada de libertad y enferma solo por el retraso procesal en el trámite de peticiones individuales, incluso cuando se contaba con medidas cautelares y una voluntad momentánea del Estado de tratar el fondo.

La importancia de dar seguimiento a los acuerdos, homologarlos, hacerlos mecanismos fuerte de reclamo ante las autoridades internas y no solamente a la orden original dinamiza el proceso y avanza con los difíciles logros que los espacios de negociación genera, evita que el Estado se limite a remitir información repetida, o que llega a los beneficiarios y sus representantes cuando esta información ya es vieja, muchas veces 3 meses o mas después de ocurridas las supuestas medidas de implementación, de las que solo se informa a la CIDH.

**Artículo 25 inciso 13:** Texto propuesto “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”.

El texto propuesto debería eliminarse o en su caso modificarse de forma sustancial. restrictiva de los derechos que se pueden proteger a través de su función cautelar. La Comisión ha cumplido un rol fundamental de protección a través de medidas cautelares y no debe a través de su reglamento restringir de esta maneras sus facultades de continuar con la supervisión de las medidas cautelares en el marco de sus competencias. “Otros mecanismos de supervisión” no tiene claridad, consistencia, base convencional o estatutaria que pueda dar fuerza alguna a un revés ante la Corte Interamericana. De otra manera la Comisión, de continuar con este texto la Comisión va a restringir, como ya lo habrá hecho en su práctica por las decisiones adversas ante la Corte, las solicitudes de medidas provisionales a las mínimas y habituales, sin correr el riesgo de empujar a la

Corte a tomar decisiones de protección más progresistas, como lo serán en un futuro, aquellas que permitan el avance sostenido de derecho internacional de derechos humanos en la protección de los derechos de comunidades vulnerables ante la afectación a derechos humanos por la degradación ambiental inminente en ciertos casos, que requiera el actuar inmediato del Tribunal para evitarlos, solo por dar un ejemplo.

## **b) Artículo 36. Decisión sobre admisibilidad**

La Comisión debería transformar las excepciones en regla y emitir al momento de la admisibilidad, su decisión de fondo. El retraso procesal generado por tomar una decisión de admisibilidad y fondo, el paso del tiempo entre estas dos hace obsoletas las resoluciones de muchos casos.

### **2) Modulo II de Consulta 2013: Proyecto de reforma de políticas**

En cuanto a las prioridades de la CIDH creemos que para lograr el objetivo de universalización se debe comenzar por otra prioridad, **el fortalecimiento institucional de la CIDH como objetivo principal**, a través de un plan de crecimiento considerable y sustentable en el tiempo de su Secretaría para que cuente con los recursos humanos suficientes para cumplir sus funciones, así como la promoción entre los Estados del cambio de prácticas en sus procesos de selección, a través de la creación de sistemas justos, transparentes, competitivos y estandarizados en todos Estados de selección de comisionados y jueces, de forma tal de buscar una composición que pueda comenzar un proceso de despolitización en la selección de sus miembros, con fuertes criterios de incompatibilidades.

Las discusiones propuestas ante el consejo permanente podrían comenzar desde dos perspectivas, además de las planteadas sobre financiamiento. **Por un lado** abriendo una discusión comparada y participativa (no solo entre Estados) sobre los mejores modelos de procesos de selección existentes, para diseñar uno que garantice la imparcialidad e independencia y competencia de los miembros de los órganos y, una vez logrado un modelo, se solicite su aplicación práctica interna por los Estados, de forma uniforme, y la muestra de su voluntad real de lograr un fortalecimiento del sistema a través de la mejora de sus propias prácticas. Se debe buscar que la imparcialidad, independencia y competencia sea una realidad constante en el sistema. **Por otro lado**, seguramente el diseño de órganos que carezcan de cuestionamientos básicos sobre su formación y origen por parte de Estados que no se han adherido a ellos, surgirá la necesidad de que los órganos sean permanentes de forma tal que quienes revistan la calidad de jueces y comisionados solo cumplan estas funciones a tiempo completo.

Por supuesto que conocemos y entendemos que todo viene ligado con financiación y creatividad en el modelo institucional moderno, pero creemos que la universalidad del sistema es un objetivo inalcanzable si no se mejora sustancialmente la realidad institucional de los órganos e intentar lograr universalidad sin esto será un trabajo muy

difícil o en su caso de lograr alguna adhesión podría ser nominal, sin acatarse a las decisiones que tomen los órganos.

Por supuesto que estas observaciones no agotan las preocupaciones de falta de respuesta a las necesidades de los usuarios en las reformas propuestas. En el marco de esta reforma se esperaban más resultados que pudieran repercutir en hacer más accesibles, dinámicos, efectivos y oportunos los mecanismos de protección disponibles en el Sistema Interamericano, especialmente ante la CIDH, y esto elementos no se desprenden del texto propuesto, sino todo lo contrario, parecen complejizarse, como si en la actualidad no fueran realmente complejos.

Sin otro particular, lo saludan atentamente



Alejandra Gonza



Thomas Antkowiak