

Comentarios de Amnistía Internacional en relación con la consulta pública lanzada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el proyecto de reformas a su Reglamento, políticas y prácticas

Febrero de 2013

Amnistía Internacional (AI) agradece a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la posibilidad de participar nuevamente en una consulta sobre los procedimientos, prácticas y políticas de la CIDH y valora que la misma continúe basando su actuación en los tres principios anunciados en la presente consulta pública, esto es: el principio de integralidad, el principio de fortalecimiento del objeto útil de la Comisión y el principio de transparencia. Nuestra organización valora en especial el cuidadoso análisis de las recomendaciones propuestas desde distintos sectores en consideración del resultado previsible de la implementación de las mismas en cuanto a la protección y promoción de los derechos humanos (objeto útil). En concordancia con este principio, AI ha sostenido también desde el comienzo de este proceso que sólo deberían ponerse en práctica aquellas recomendaciones que coadyuvan a una mejor y mayor protección de los derechos humanos en las Américas. Las que puedan tener el efecto contrario deben ser desechadas.

El proyecto de reforma sobre el cual se consulta representa un esfuerzo mayor de la CIDH por considerar, y en muchos casos acoger, las propuestas realizadas por varios actores, en especial por parte de los Estados a través de las recomendaciones contenidas en el 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*.

Además, las presentes propuestas de reforma se condicen con las respuestas que la Comisión emitiera en octubre del 2012 precisamente sobre las recomendaciones contenidas en dicho informe. Por ello, buena parte de los comentarios que hicéramos a dichas respuestas de la CIDH son todavía válidos hoy.

En esta oportunidad quisiéramos expresar nuestra preocupación por algunas de las reformas reglamentarias propuestas que a criterio de Amnistía Internacional no parecieran ir en la dirección de fortalecer la protección de derechos humanos:

1) En cuanto a la reforma del artículo 25 referido a las medidas cautelares, en nuestros comentarios al documento de la CIDH de octubre (*supra*, párrafo anterior), habíamos dicho que las "medidas cautelares constituyen una herramienta esencial que permite a la CIDH responder rápidamente ante situaciones donde existe un riesgo inminente de daño irreparable a los derechos de una persona o personas, o de un grupo. En dichos casos, la Comisión, como todo otro órgano regional o universal de derechos humanos, debe tener la posibilidad de requerir al Estado la

adopción de medidas de protección para que ese daño no se produzca.” La rapidez de la respuesta es de la esencia de este tipo de medidas y aún cuando la claridad de los criterios y procedimientos aplicables es deseable, el fin último de la medida es la protección de los derechos de las personas, no la búsqueda de una supuesta “seguridad jurídica” que podría verse afectada por una alegada falta de claridad de dichos criterios o procedimientos.

La inclusión de dos párrafos sobre la solicitud o emisión de medidas provisionales (párrafos 12 y 13) parece sujetar el instituto de las medidas cautelares a aquél de las medidas provisionales y por ende a la voluntad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ligar las medidas cautelares a una posible decisión de la Corte parece establecer un procedimiento cuasi-jurisdiccional por el cual una supuesta Corte de alzada deje sin efecto lo realizado por una Corte inferior (la CIDH). Crear tal impresión puede tener el efecto de quitar efectividad a las medidas dictadas por la CIDH y retirar incentivos a los Estados para que cumplan con las medidas cautelares.

Por otro lado, la redacción del nuevo artículo 25.5 en cuanto a solicitud de información al Estado concernido, parece contradictoria con la clara explicación de las condiciones que tienen que estar presentes para la adopción de las medidas cautelares de acuerdo al artículo 25.2. Si las medidas cautelares se adoptarán, de acuerdo a este artículo, por ejemplo, cuando la urgencia indique que el riesgo o la amenaza al derecho protegido sea “inminente y pueda materializarse, lo cual requiere que la respuesta para remediarla o prevenirla sea inmediata”, entonces no se entiende en qué circunstancias “el daño potencial” no requeriría acción inmediata, como sugiere el artículo 25.5, y por lo tanto la solicitud de información al Estado antes de adoptarse una decisión en relación con la medida sería de práctica.

El nuevo párrafo 7 del artículo en estudio elabora en cuanto al “otorgamiento, ampliación, modificación y levantamiento de medidas cautelares” las que a partir de la adopción del nuevo Reglamento serían todas hechas a través de la adopción de “resoluciones fundamentadas”. La claridad en la redacción del Reglamento es un valor que beneficiaría tanto a Estados como a otros usuarios del sistema, pero dado que estamos hablando aquí de medidas excepcionales de protección y no de la tramitación de peticiones o casos, nuestra organización espera que los desarrollos que se incorporan no traigan rigidez a los procedimientos o vuelvan las medidas irrelevantes.

Un aspecto concreto del artículo 25.7 sobre el cual queríamos comentar se refiere al consentimiento del potencial beneficiario (artículo 25.7.2), en relación con el artículo 25.11 que se refiere a la posibilidad de “levantar o revisar una medida cautelar cuando los beneficiarios o sus representantes no den respuesta sustancial, en forma injustificada, a los requerimientos para su implementación (el subrayado

no está en el original).” Parece recomendable que ambos párrafos se refieran a la figura del representante que ha necesariamente recibido el consentimiento del potencial beneficiario para iniciar esta acción ante la Comisión.

2) En relación con la consideración de peticiones, lo primero que llama la atención son las adiciones que se han introducido en el artículo 28.1 relativas a la “identificación” de las personas o personas denunciadas, o de la “entidad no gubernamental” que presenta la petición. En el caso de esta última, el nuevo Reglamento requeriría que se informara acerca del “Estado miembro en el que [dicha entidad] esté legalmente reconocida.” Si bien el texto introducido se corresponde directamente con la provisión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 44, nuestra organización espera que la inclusión no coadyuve a limitar el acceso a la justicia interamericana a organizaciones no gubernamentales que, por distintas razones, incluyendo nuevas disposiciones nacionales que tienden a regular la actuación de las organizaciones independientes de la sociedad civil, no puedan ser “legales” en el sentido de estar inscritas en un registro gubernamental de organizaciones de la sociedad civil o mecanismo similar. Si la norma Convencional citada establece que cualquier “persona o grupo de personas” puede presentar peticiones ante la Comisión, entonces resultaría incomprensible que cuando esta petición sea presentada por una entidad no gubernamental que por un motivo u otro no haya obtenido aún, o se le haya rechazado, la inscripción en un registro gubernamental, la petición sea rechazada de plano. En el caso que esto sucediera, es nuestra esperanza que la Comisión analice la petición en su mérito y, en caso de que la misma contenga los requisitos necesarios para su admisión (artículo 46.1 de la Convención), así lo haga sin considerar aspectos formales de la vida institucional de la entidad que interponga la petición. En todo caso, registrada o no en un Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos, los o las representantes de la entidad en cuestión seguramente podrán ser considerados como “persona o grupo de personas” en el sentido del artículo 44 Convencional.

3) Es difícil entender cómo la extensión de los plazos que proponen los nuevos artículos 30.3 y 37 puede coadyuvar a lograr la celeridad procesal, tan necesitada de mejoras en los procesos interamericanos. Esta duda es particularmente aguda cuando se trata de otorgar más tiempo al Estado para la preparación de su respuesta, teniendo en cuenta que es el Estado el que por definición tiene más recursos a su disposición, y normalmente tiene el control sobre la información relevante a un caso particular. En el mismo tenor, la nueva redacción del artículo 46 reglamentario que establece criterios o factores para el establecimiento de plazos de suspensión del sometimiento de un caso a la Corte parece abrir la posibilidad de demoras sustanciales en dicho sometimiento en una multiplicidad de casos. Es crucial que la posición del peticionario sea considerada primordialmente entre los factores previstos en el artículo 46.2 a la hora de decidir un eventual plazo de suspensión del sometimiento del caso a la Corte.