

Respuestas del Centro Nicaragüense de Derechos Humanos a la consulta promovida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la propuesta de reforma a su Reglamento

Medidas Cautelares

Observamos que la CIDH en la propuesta de reforma a su Reglamento incorpora referencias al fundamento jurídico de las medidas cautelares, las cuales tienen un fundamento convencional, apoyado por la Carta. Aun cuando la propuesta solamente declara un fundamento preexistente, puede ser útil si tenemos en cuenta que en el proceso de fortalecimiento ha habido posiciones encontradas al respecto.

La propuesta de reforma al reglamento de la CIDH precisa el significado de la gravedad, urgencia e irreparabilidad del daño, que deben confirmarse a efectos del otorgamiento de las medidas cautelares. La propuesta está en concordancia con la práctica de la Comisión sobre el particular. Las definiciones aportadas pueden ser útiles para brindar mayor certeza a los usuarios y Estados, sin embargo, podría ser positivo incorporar los parámetros que ha desarrollado la CIDH para valorar la gravedad y urgencia.

Respecto del primero, implica tener en cuenta el tenor de las amenazas recibidas y su materialización, los antecedentes de actos de agresión contra personas similarmente situadas, los actos de agresión directa que se hubieren perpetrado contra el posible beneficiario, el incremento de las amenazas y elementos tales como la apología a incitación a la violencia contra una persona o grupo de personas.

Acerca de la urgencia, considerar: la existencia de ciclos de amenazas y agresiones que demuestren la necesidad de actuar de forma inmediata, la continuidad y proximidad temporal de las amenazas y la existencia de un ultimátum creíble.

En relación a los elementos que debe contener la solicitud de medidas cautelares, previstos en el arto. 25, numeral 4 de la propuesta, los dos primeros parecen indispensables (los datos de las personas propuestas como beneficiarias o información que permita determinarlas y una descripción detallada y cronológica de los hechos que sustentan la solicitud) pero requerir que el peticionario se pronuncie sobre la naturaleza y alcance de las medidas solicitadas puede ir en detrimento de la protección ya que en la práctica definir el alcance de la protección representa un reto para la misma Comisión por lo que el requisito propuesto no debería ser incorporado.

Al referirse la CIDH en su propuesta a quiénes pueden ser protegidos por las medidas, se observa que omite emplear el término “de naturaleza colectiva” respecto de las medidas, presente en el Reglamento vigente. Sin embargo, la descripción posterior de los casos planteados en el artículo propuesto equivale a admitirlas. Esperamos que la reforma propuesta no traiga consigo una interpretación restrictiva para las colectividades que ameritan protección.

En relación al requerir información relevante al Estado previo otorgamiento de las medidas, siempre se deja a salvo aquellos casos en los que el daño potencial requiera acción inmediata. Para esa valoración convendría hacer referencia a las pautas establecidas por la CIDH para valorar el contexto, entre otras: la existencia de un conflicto armado, la vigencia de un estado de emergencia, los grados de eficiencia e impunidad en el funcionamiento del sistema judicial, los indicios de discriminación contra grupos vulnerables y los controles ejercidos por el Poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado¹.

Adicionalmente, debería precisarse que el patrón, la repetición de las amenazas hacia las mismas personas, la diligencia o falta de diligencia del Estado para realizar las investigaciones y el record de cumplimiento por parte

¹ Citadas en el Informe del Secretario General sobre las Recomendaciones del Grupo de Trabajo de Reflexión del Consejo Permanente sobre el Funcionamiento de la CIDH, OEA/Ser.G/CP/doc.4711/12, 21 de mayo de 2012, pág. 2

del Estado de las medida cautelares en general serán analizados al valorar solicitar información al Estado previo otorgamiento de las medidas.

La fundamentación de las decisiones de otorgamiento, ampliación, modificación y levantamiento de medidas cautelares propuesta en el numeral 7 del arto. 25 teniendo en cuenta la carga de trabajo actual de la CIDH y su reducido presupuesto puede representar una nueva fuente de demoras. Aun cuando la fundamentación sea en principio una necesidad y la seguridad jurídica que ella representa sea positiva, el plantear nuevas exigencias en relación a las decisiones que conciernen a las Medidas cautelares puede ir en la lógica de judicializar un mecanismo que debe brindar una protección ser expedita. En la práctica de la CIDH encontramos medidas que fueron dictadas en pocos días pero también otras que toma meses a la Comisión otorgarlas. Preocupa que este nuevo requisito pueda agravar la situación.

Por otra parte, se omite la necesidad de fundamentar cuando se decide “cerrar un expediente” sin mayor fundamentación o referirse a la dificultad que representa para los usuarios del SIDH que la Comisión inicie un trámite que se prolonga en el tiempo sin que conceda las medidas ni las deniegue expresamente, aun cuando en la práctica la falta de respuesta pueda equivaler a una denegación.

En la práctica, establecer el plazo de vigencia de las medidas cautelares puede ser motivo de una mayor exposición del beneficiario una vez que transcurra el plazo por el que fueron otorgadas las medidas.

Por otra parte, requerir los votos de los Miembros de la Comisión puede retardar la adopción de las medidas si tenemos en cuenta que la Comisión se reúne durante tres periodos cada año y que su presencia en la sede no es permanente. De igual forma, la publicidad del voto puede ir en detrimento de la autonomía de los Comisionados y Comisionadas para valorar las solicitudes de medidas cautelares o en su caso, dar pie a interferencias no deseadas por parte de los Estados de la región.

Finalmente, que se prevea que la Comisión podrá 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 puede ir en detrimento de la protección ya que como garante de los derechos humanos en el ámbito regional le corresponde a la CIDH interpretar los hechos expuestos, la gravedad y urgencia de las medidas solicitadas, valorar el contexto, precisar la naturaleza y alcance de las mismas y aún, identificar cuáles serían los requerimientos. No debería haber consecuencias gravosas para los peticionarios que no brindan esa respuesta sustancial en base al principio pro persona que debe regir la actuación de la CIDH y la interpretación de las normas internacionales de derechos humanos.

La nueva obligación establecida para los peticionarios puede ir en detrimento de la protección que brinda la CIDH actualmente debido a la finalidad garantista que debe regir los actos de la Comisión, la cual debería suplir cuando sea indispensable, la dificultad del peticionario o sus asesores para identificar los requerimientos para la implementación de las medidas.

Respecto de las prácticas propuestas por la CIDH en el tema de las Medidas Cautelares, que son:

1. adoptar la práctica de realizar visitas de trabajo de los/las relatores/as de país periódicas que incluyan reuniones con los Estados y la parte beneficiaria. En tales reuniones, los Relatores o Relatoras de país podrían impulsar aspectos de implementación como así también evaluar algunas situaciones que presenten niveles de duda para su mantenimiento (*vide* Recomendación 2.d);
2. sujeto a mayores recursos humanos, implementar el protocolo de revisión periódica (*vide* Recomendación 2.d); y
3. como parte del seguimiento a medidas cautelares otorgadas y plazos concedidos a los Estados, adoptar la práctica de solicitar un plan de trabajo o cronograma de implementación de medidas

de corto, mediano y largo plazo en asuntos de especial complejidad (*vide* Recomendaciones 2.d y 2.j).

Observamos que la primera modificación propuesta atiende la recomendación de las Organizaciones de la Sociedad Civil de dar un seguimiento dinámico a las medidas cautelares. Es de esperar que tenga un efecto positivo siempre que los Estados acepten la visita de la CIDH, ya que en la práctica se ha confirmado que determinados Estados obstaculizan las visitas de la Comisión y a pesar de la insistencia de la misma, no se registran cambios positivos en la conducta de estos Estados².

Por otra parte, la modificación planteada en el numeral 3 puede tener un efecto positivo para garantizar el seguimiento al cumplimiento de las medidas por parte del Estado.

Finalmente, es positivo que la Comisión se proponga incluir en el Plan Estratégico una política de mayor difusión de los criterios y parámetros que utiliza la CIDH para analizar una solicitud de medidas cautelares y publique guías prácticas sobre el tema.

Peticiones Individuales

El documento del grupo de trabajo contiene doce recomendaciones a la Comisión Interamericana sobre las peticiones individuales.

La propuesta de reforma al reglamento presentada por la CIDH a consulta contiene reformas a 8 artículos del Reglamento. Valoramos positivamente que se incluyan los motivos que ha determinado ya la práctica de la CIDH para adelantar la evaluación de una petición determinando criterios objetivos para determinar prioridades para el tratamiento de peticiones y otros casos.

² Tal es el caso de las reiteradas solicitudes de visita de país planteadas por la CIDH al Estado de Nicaragua sin que el representante comunique la fecha para que la CIDH proceda a visitar el país.

Estimamos que a las prioridades propuestas en la reforma al Reglamento deben agregarse aquellas peticiones que sean de especial relevancia para el sostenimiento del Sistema Democrático. La propuesta de reforma reglamentaria de la CIDH incluye como un motivo para priorizar cuando la decisión pueda tener el efecto de remediar situaciones estructurales graves que tengan un impacto en el goce de los derechos humanos, sin embargo conviene precisar ya que violaciones a la vocación democrática de la Convención Americana y de la Carta Democrática han quedado impunes.

Respecto de la reforma propuesta en el arto. 36 en cuanto a la decisión sobre admisibilidad y particularmente, la posibilidad de que la CIDH abra un caso pero difiera el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo cuando medien circunstancias excepcionales que se describen en la reforma consideramos que las excepciones propuestas son las necesarias.

Respecto de la verificación exhaustiva del agotamiento de recursos internos recomendada por el Grupo de Trabajo, consideramos importante que la Comisión establezca unos parámetros que aporten claridad sobre cuándo un tribunal nacional ha excedido el plazo para tutelar el derecho humano reclamado.

Definir esos parámetros con claridad contribuirá a dar mayor seguridad a los distintos actores respecto de cuándo considerar un recurso interno agotado como requisito para acceder a la protección internacional cuando los tribunales no dictan sentencia.

En relación a la prórroga de los plazos concedidos a los Estados en el Reglamento de la Comisión que propone la CIDH en el arto. 30 numeral 3, el arto. 37 numeral 1 y numeral 2 expresamos nuestro desacuerdo ya que el trámite de las peticiones y casos tal y cual está configurado en la normativa vigente ya toma años. No será por la vía de la ampliación de los plazos a los Estados que progrese la protección de los derechos humanos, Debería buscarse como reducir la demora que tiene como causa principal la falta de recursos de la Comisión para hacer frente al gran número de peticiones que evidencian la esperanza que han puesto

las víctimas y sus familiares de este continente en el Sistema, ya que en el ámbito interno no les fue garantizada la protección y la reparación que merecían.

Nos parece saludable que la propuesta de la CIDH plantee excepciones al carácter definitivo de la decisión de archivo de una petición o caso (art. 42, numeral 3) pero preocupa que en el mismo art. Literal b se plantee como motivo de archivo de peticiones y casos cuando la injustificada inactividad procesal del peticionario constituya indicio serio de desinterés en la tramitación de la petición. Distintos factores pueden ocasionar la falta de actividad, muchos de ellos asociados a la persecución de la que son víctimas los peticionarios u otros motivos y sería lamentable que la CIDH interpretara la inactividad como indicio serio de desinterés.

Finalmente, consideramos necesario señalar que la propuesta de reforma presentada por la CIDH no ha incluido unos plazos que puedan orientar el trámite de las peticiones, sin generar caducidad. Lograr definiciones sobre este aspecto puede ser positivo para la protección de los derechos humanos si como contrapartida se asignan a la Comisión recursos financieros que le permitan cumplir los plazos previstos.

Informe Anual

Valoramos positivamente que la propuesta de Reforma al Reglamento incluya la elaboración de un Capítulo VI que contenga una reseña de las actividades de desarrollo institucional de la CIDH y sobre los recursos financieros y ejecución del presupuesto de la Comisión.

Observamos que la CIDH ha atendido la recomendación del Grupo de Trabajo en relación al Capítulo IV, particularmente en cuanto a la manera en la que se adoptaría la decisión de incluir a un país en el Capítulo IV B. Requerir la mayoría absoluta, es decir la mitad más uno de los integrantes de la CIDH parece una

decisión acertada así como los criterios que propone la reforma para la inclusión de un Estado miembro en el Capítulo IV.

No estamos de acuerdo con que a cambio de permitir una visita in loco no se incorpore en el Capítulo IV al Estado que permitió la visita. Lo anterior porque la visita en sí misma no implica una mejora de la situación si falta voluntad política para resolver la grave situación pre existente en materia de derechos humanos. El hecho que un Estado acepte una visita ya merece un Informe que es incluido en el Informe de la Comisión y por lo tanto, que un Estados acepte la visita y la CIDH la refleje en su informe tiene ya un efecto que está reconocido y queda registrado en el Informe de la CIDH, La dinámica que se propone: aprobación de visitas-exclusión del Capítulo IV podría tener un efecto negativo respecto de la capacidad de la CIDH de incidir en que los Estados, cuya situación reviste mayor gravedad, realicen emprendimientos que permitan mejorar sustancialmente la situación de derechos humanos.

Respecto de la información a partir de la cual se construye el Informe, el numeral 5 refiere que “La Comisión utilizará información clara y convincente obtenida de las siguientes fuentes...” procediendo a enumerar las mismas. Al referirse a los informes de organizaciones de la sociedad civil precisa: “información confiable y creíble”. Ese énfasis se interpreta como un trato diferenciado respecto de las demás fuentes y podría sugerir falta de idoneidad de organizaciones que son reconocidas como actores en el SIDH. En nuestra opinión, no abona a los esfuerzos que ha realizado la Comisión y otros órganos de la OEA por reconocer a las organizaciones de la sociedad civil como actores del SIDH.

Otras prioridades en materia de política institucional

Vemos con agrado que la CIDH incluya en su Plan Estratégico la promoción de la universalidad de la ratificación de la Convención Americana y otros instrumentos

así como que se proponga incluir en su Plan la promoción de los Derechos económicos, sociales y culturales como prioridad.