



## CONTRIBUCIÓN DE AMNISTÍA INTERNACIONAL AL PROCESO DE CONSULTA SOBRE EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

### I. Introducción

América vive una paradoja: por un lado, los Estados que la forman atraviesan un período de florecimiento democrático nunca antes visto en la región; por otro lado, el sistema interamericano de derechos humanos, que fuera instrumental para defender los derechos humanos y para dismantelar los resabios antidemocráticos que dejaron los regímenes autoritarios en la región, está bajo un ataque sostenido por parte de algunos de esos mismos estados democráticos que el sistema ayudó a consolidar. Mientras tanto, el respeto pleno de sus derechos humanos sigue siendo un sueño lejano para muchos habitantes de la región.

El disfrute de los derechos humanos encuentra desafíos tanto en democracias como en regímenes autoritarios. Es claro que durante las dictaduras o durante los conflictos armados internos las violaciones de esos derechos son más notables, evidentes, masivas, y la atención internacional sobre el gobierno que las comete o permite es mercedamente más marcada y activa.

Pero el fin de las dictaduras o de los conflictos armados internos no es el fin de dichos desafíos. Los problemas estructurales de los países de la región no terminan con la transición a la democracia, en especial si estas democracias son democracias débiles con instituciones frágiles y con marcadas disparidades socioeconómicas. La lucha contra la impunidad por violaciones a los derechos humanos del pasado y del presente es todavía una deuda pendiente en muchos países. Muy pocos responsables por violaciones graves a los derechos humanos son llevados ante la justicia y sancionados. La independencia judicial no está asegurada en el continente. El control de la actuación de las fuerzas de seguridad todavía es tenue. La manera en que gobiernos o sus sociedades tratan a grupos minoritarios o vulnerables es todavía discriminatoria y hasta violenta. Mujeres y niñas siguen sufriendo por la violencia de género. Las violaciones de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y las niñas siguen siendo una práctica extendida, con terribles consecuencias para sus vidas y su salud. Los defensores y las defensoras de derechos humanos y otros activistas sufren amenazas, ataques o enfrentan obstáculos en su trabajo. Personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales son objetos de ataques. Comunidades indígenas enfrentan discriminación y se niega a los pueblos indígenas su derecho a la consulta y a dar su consentimiento libre, previo e informado respecto a proyectos de desarrollo en gran escala que les afectan y hasta se caracteriza a estos derechos como obstáculos al desarrollo. El goce de la libertad de expresión y de prensa pasa por circunstancias que muchas veces atenta contra estándares tanto nacionales como internacionales. En varios países se niega la protección de la ley a cientos de miles de migrantes regulares o irregulares. En la región más desigual del mundo, muchos Estados no honran su obligación de protección y garantía de derechos sociales como

el derecho a la salud y a la vivienda, dejando a los grupos más vulnerables sin acceso o con acceso deficiente a dichos derechos.

Ningún país puede considerarse libre de estos problemas. Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos que actúan subsidiariamente a los sistemas nacionales son logros que los pueblos han conquistado y que sus gobiernos en todo momento deberían proteger. Estos sistemas son un complemento necesario de los mecanismos de protección internos y una garantía de justicia cuando dichos mecanismos internos fallan en garantizar el goce de los derechos de las personas y comunidades.

El sistema interamericano ha ganado merecido reconocimiento por su fundamental rol en la lucha contra la impunidad de los crímenes del pasado en la región. Sin embargo, en los últimos años también ha sabido leer y responder a algunos de los nuevos desafíos de derechos humanos de la región, emitiendo importantes decisiones referidas a las violaciones de los derechos humanos en la prisión de Guantánamo; el rol del Estado en la protección de mujeres y niñas que son víctimas de violencia doméstica; los derechos de los migrantes; la discriminación por razones de orientación sexual; los derechos de los pueblos indígenas a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado sobre proyectos de desarrollo que tienen lugar en sus territorios; entre otras cosas.

Sin embargo es claro que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), foco de críticas de varios Estados americanos, no es una institución perfecta. Como toda institución humana, creada por los Estados y conformada por expertos que son nominados y electos por Estados, tiene limitaciones que deberían, con el esfuerzo de todos, superarse. Pero más allá de las limitaciones, la Comisión basa su fuerza en su independencia y autonomía. Sus miembros son expertos independientes de alta autoridad moral y reconocida versación en derechos humanos que son elegidos a título personal. El fortalecimiento de esa independencia y autonomía es una bandera que nadie debería abandonar.

La CIDH ha tenido a bien consultar a la sociedad civil sobre posibles reformas a la práctica y las normas que rigen su funcionamiento, en base a recomendaciones que los Estados han plasmado en el informe de un grupo de trabajo creado para evaluar posibles reformas al accionar de la Comisión.<sup>1</sup> Amnistía Internacional presenta en los capítulos siguientes sus aportes a la discusión siguiendo el orden de los módulos en los cuales la Comisión a dividido la consulta: peticiones individuales; medidas cautelares; monitoreo de la situación de países; promoción, universalidad y transparencia; y otros aspectos relacionados con el fortalecimiento de la CIDH. No pretendemos abarcar todos los temas que hay en discusión, pero esperamos que las contribuciones que hacemos sean útiles para llegar a buen puerto con este ejercicio.

Mientras que las que siguen son opiniones de nuestra organización sobre temas puntuales, existen ciertas reglas de las cuales ni la Comisión ni los Estados de la Organización de los Estados Americanos (OEA) deberían apartarse: Primero, que ninguna reforma que se adopte debe afectar la independencia y autonomía de la Comisión, garantía última de su efectividad. Segundo, que, como ha afirmado reiteradamente el Presidente de la Comisión durante el proceso de consulta, cualquier propuesta debe pasar el siguiente estándar de escrutinio: “¿fortalece dicha medida la capacidad de la Comisión para cumplir con su mandato esencial de ‘promover la observancia y la defensa de los derechos humanos?’”<sup>2</sup> Si, como afirmara el Presidente, el examen diligente de la medida propuesta revela que ésta contribuirá a fortalecer la defensa y protección de la dignidad y los derechos de la persona humana, dicha medida debe recibir el apoyo de la Comisión y de los Estados, y seguramente recibirá el apoyo de las víctimas, sus representantes y las organizaciones de la sociedad civil. Si, en cambio, las medidas propuestas tendrían como resultado volver el sistema menos capaz de promover la observancia y defensa de los derechos humanos, entonces dichas medidas deben ser rechazadas.

---

<sup>1</sup> 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, cuyo informe (OEA/Ser.G GT/SIDH-13/11 REV.2) fuera adoptado por el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos el 25 de enero de 2012.

<sup>2</sup> Presentación del Presidente de la CIDH, José de Jesús Orozco, durante la reunión de consulta sobre el fortalecimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizada en Bogotá, Colombia, el 22 de agosto de 2012.

## **II. Peticiones Individuales**

El objetivo fundamental que debe guiar cualquier reforma reglamentaria o de la práctica de la Comisión relacionada con el procesamiento de peticiones individuales debe ser lograr que el proceso sea más fluido, con celeridad y que brinde seguridad jurídica a las partes, teniendo en cuenta siempre principios fundamentales relativos al litigio de casos de derechos humanos. En particular, el acceso rápido y ágil a la Comisión por parte de las víctimas, sus familiares y en general todo peticionario, debe estar asegurado. La Comisión debe garantizar a ambas partes un proceso justo con iguales oportunidades para presentar sus puntos de vista, siempre teniendo en cuenta la inherente desigualdad de disponibilidad de recursos entre los Estados y los peticionarios. Se debe tender a que el proceso sea más eficiente, y evitar que nuevas disposiciones lo vuelvan más rígido y pesado. Al mismo tiempo, las decisiones de la Comisión deben ser prontas y bien fundadas, lo que tiene que tener como correlato un cumplimiento también pronto y completo de dichas decisiones por parte del Estado.

Los parámetros establecidos por los instrumentos interamericanos, en especial el artículo 44 de la Convención Americana, que aseguran un amplio acceso de las presuntas víctimas a la Comisión deben ser mantenidos. Así, la actual falta de formalidades para la presentación de peticiones debe continuar, pudiéndose realizar, libre de todo costo, en cualquiera de los idiomas oficiales de la OEA, siempre y cuando contenga los requisitos establecidos en el artículo 28 del Reglamento de la Comisión. La petición debe poder seguir siendo presentada por cualquier medio, ya sea correo normal, electrónico u otro mecanismo virtual. De la misma manera, el acceso a la información durante el procedimiento ante la Comisión debe ser garantizado, incluido a través de medios virtuales, cuando divulgarla no afecte los derechos de las víctimas o los peticionarios.

Las peticiones deben ser consideradas en el orden cronológico en el que son recibidas. La ausencia de selectividad o tratamiento preferencial de casos debe de estar asegurada mediante criterios claros que permitan variar el orden sólo en casos en que las circunstancias lo hagan absolutamente necesario. Como circunstancias excepcionales se debe tomar en cuenta, entre otros factores, la edad y estado de salud de la presunta víctima, y si se trata de un caso de una presunta violación continua o de un riesgo de daños irreparables a la persona, incluyendo, pero no limitándose, a personas condenadas a muerte.

En relación con la posibilidad de tramitar y decidir las etapas de admisibilidad y fondo en conjunto, la misma debe ser mantenida a efectos de dar a la Comisión la flexibilidad para decidirlo en casos en que las características del asunto así lo recomienden. La Comisión ya ha establecido criterios prácticos a efectos de decidir cuándo realizar este ejercicio, los que son útiles para guiar la decisión y asegurar la objetividad en la misma. La decisión de tramitar y decidir ambas etapas conjuntamente debe ser debidamente consultada, fundamentada y comunicada a las partes.

En relación con los plazos otorgados a las partes, y en especial al Estado, los plazos existentes parecen razonables. La Comisión debe mantener la posibilidad de, cuando existan razones para ello, extender el plazo por un mes más, pero la idea es que los plazos se cumplan, no buscar oportunidades de que la tramitación de los casos se eternice. Además, la mayor razón de las demoras en la tramitación de los casos parece tener que ver no con los plazos establecidos reglamentariamente, sino con las demoras burocráticas en la tramitación interna de los casos, ya sea en cuanto al estudio de la información proveída por las partes o al intercambio de comunicaciones entre la Comisión y las partes. La Comisión, para enfrentar este desafío, necesita un mayor apoyo financiero por parte de los Estados, a través del presupuesto regular de la OEA. Esto permitiría que la Comisión reviera sus métodos y redoblara los esfuerzos para lograr que estos trámites se realicen con la celeridad deseable.

La Comisión debe esforzarse por reconocer a ambas partes iguales derechos procesales en aplicación del principio de igualdad de armas, de tal manera de que si una de las partes se beneficia de una extensión de plazo la otra debe contar con una oferta similar, aunque podrá tomarla o desecharla en pos de una tramitación más célere del caso.

Es claro que el pronto y total cumplimiento con las recomendaciones de la Comisión es un elemento esencial para asegurar la efectividad del sistema. La Comisión debe estar facultada para dar seguimiento a dicho cumplimiento, ya sea que éste se derive de recomendaciones hechas por la Comisión o de acuerdos a los que

hayan llegado las partes en virtud de soluciones amistosas. Dicho seguimiento debe ser proactivo y no limitarse a intercambio de comunicaciones entre las partes que alarguen innecesariamente en el tiempo la etapa de cumplimiento. La Comisión debería establecer un proceso sistemático de seguimiento que incluya audiencias de seguimiento o reuniones de trabajo y que se produzcan informes periódicos de cumplimiento que permitan hacer conocer al público el grado de cumplimiento por parte de los Estados con sus compromisos internacionales.

Dado que el objetivo principal de la tramitación de una petición individual ante la Comisión es la restitución de derechos o el establecimiento de una reparación cuando los mismos no pueden ser restituidos, si este objetivo requiere que se suspenda el plazo para el envío del caso a la Corte a efectos de posibilitar el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión, entonces esta posibilidad debe ser mantenida. La Comisión debería aplicar los criterios ya previstas en el artículo 46 de su reglamento, o tener la posibilidad de establecer otros, siempre y cuando los mismos se apliquen estrictamente, y las decisiones al respecto sean consultadas con las partes, en especial a las víctimas, y se explique a las mismas claramente la decisión de suspender el plazo, si así se decidiera.

### **III. Medidas Cautelares**

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. Así, la posibilidad de dictar estas medidas es intrínseca a un órgano encargado de la protección de los derechos humanos de acuerdo con la Carta constitutiva de la OEA, la Convención Americana y otros instrumentos regionales de derechos humanos. Estas medidas de protección han sido esenciales para proteger, por ejemplo, a numerosos defensores y defensoras de derechos humanos en las Américas, cuya vida o integridad muchas veces están en peligro por defender los derechos de otros.

Una vez adoptadas las medidas de protección, es razonable requerir a la Comisión que supervise continuamente la implementación de las medidas y la necesidad de su continuación, pero no es razonable establecer de antemano términos de caducidad de las mismas. Mientras la situación de gravedad y urgencia siga haciendo necesaria la implementación de medidas de protección, las mismas deben ser mantenidas.

Muchas veces se han realizado señalamientos relativos a una supuesta falta de claridad en cuanto a los criterios tenidos en consideración por la Comisión para la adopción de medidas cautelares. En años recientes la CIDH ha hecho esfuerzos para superar dichas críticas. Así, las reformas introducidas en el 2009 al artículo 25 del Reglamento de la Comisión tuvieron en cuenta varias de las recomendaciones que fueron reiteradas en el informe del Grupo de Trabajo. El actual artículo 25 del Reglamento representa un conjunto completo de reglas relativas a la consideración, adopción e implementación de las medidas cautelares, que a su vez permite a la Comisión la suficiente flexibilidad para poder adaptarse a las diferentes circunstancias que puedan presentarse. El reciente informe sobre la Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas emitido en el 2011 clarificó aún más el tema de los criterios utilizados para la adopción de medidas cautelares. Aún cuando la Comisión debe realizar un esfuerzo constante por fundamentar correctamente las medidas que adopte para garantizar la imparcialidad, más que adoptar una nueva reforma reglamentaria sobre este tema la Comisión podría considerar adoptar una guía para que los Estados, víctimas, organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas puedan tener un documento único de referencia donde encontrar información acerca de la experiencia adquirida sobre el tema y los lineamientos y criterios que se han seguido para la adopción de las medidas.

Los derechos procesales de los Estados están suficientemente salvaguardados en el proceso de adopción y supervisión de cumplimiento de medidas cautelares. El citado artículo 25(4)(a), por ejemplo, prevé que la Comisión debe considerar si la situación ha sido puesta a consideración de las autoridades nacionales o no, y también las razones por las cuales la situación no ha sido puesta en el conocimiento de dichas autoridades, si ese es el caso. Puede haber razones atendibles por las cuales no fue posible poner la situación a consideración de las autoridades nacionales antes de que se solicitaran las medidas de protección a nivel interamericano. En

estos casos, si todos los demás requisitos han sido cumplidos, la Comisión debería mantener la posibilidad de disponer la adopción de medidas cautelares. En el mismo sentido, la idea de requerir obligatoriamente información al Estado previo a la adopción de medidas cautelares por parte de la CIDH no es aceptable dado que pondría en riesgo la eficacia y oportunidad de las mismas. En todo caso, se debe tener siempre en cuenta, que el fin del otorgamiento de medidas cautelares es evitar daños irreparables a la persona o comunidad. Puede no ser razonable esperar por la presentación de información por parte del Estado antes de adoptar las medidas, o puede ser el caso que existan circunstancias excepcionales que ameriten que la Comisión actúe aún antes de requerir o recibir información del Estado.

En el mismo sentido, la falta de cumplimiento por parte de los beneficiarios con requisitos procesales establecidos por la Comisión –la provisión de determinada información, por ejemplo- no puede ser *per se* razón suficiente para levantar las medidas que se han dispuesto. Nuevamente aquí, pueden existir razones suficientes que justifiquen el silencio o inactividad procesal de los beneficiarios; aunque la falta de provisión de información por parte de los beneficiarios puede ser considerada por la Comisión al evaluar la necesidad de mantener o no las medidas, el criterio para su levantamiento debe ser la cesación del riesgo de daño irreparable, no si las partes han actuado o no de acuerdo a la expectativa procesal.

Una vez dispuestas, la implementación de las medidas debe ser supervisada periódicamente. Todo mecanismo de supervisión de las medidas adoptadas debe ser coherente, proactivo y no simplemente confiar en las partes como proveedoras de información. Una constante supervisión de las medidas por parte de la Comisión debe incluir no sólo una revisión del cumplimiento por parte del Estado con las medidas consignadas, sino una evaluación de la necesidad de su mantenimiento, posible reformulación o eventual levantamiento.

El tipo de medidas de protección necesarias varía dependiendo de la situación de riesgo que se enfrenta. No es recomendable el seguimiento de recetas preestablecidas y rígidas dado que las medidas de protección deben adecuarse a las necesidades de los beneficiarios. Para hacerlas más adecuadas a dichas necesidades, el diseño de las medidas debe contar con la opinión y participación de las víctimas a efectos de hacerlas efectivas.

La práctica ha indicado que muchas veces la que está en riesgo de daño irreparable es una comunidad, por ejemplo una comunidad indígena, y no una persona individual. La Comisión debe continuar con la práctica de disponer la protección de comunidades afectadas por un riesgo irreparable sin necesidad de tener que identificar a cada uno de los miembros de la comunidad a ser protegida. Cualquier reforma al reglamento de la Comisión o de su práctica debe dejar incólume la posibilidad de otorgar medidas tanto para proteger individuos como grupos. La limitación de las medidas cautelares a casos individuales o a determinados derechos humanos representaría un retroceso en la práctica y jurisprudencia de la Comisión que debería ser rechazado.

En conclusión, el mandato de la Comisión relativo a la posibilidad de adoptar medidas cautelares debe ser preservado y los órganos políticos de la OEA deben resistir cualquier tentación de limitarlo, ya sea en cuanto a la sustancia de los derechos protegidos o de la naturaleza de los beneficiarios, o mediante la adopción de reformas que hagan el proceso de adopción o supervisión de cumplimiento más pesado y menos eficiente. Si bien el establecimiento de criterios claros y procedimientos regulados es deseable, una exagerada regulación y rigidez de dichos procesos puede desnaturalizar las medidas y hacerlas irrelevantes.

#### **IV. Monitoreo de la situación de países**

El monitoreo y la publicación de información sobre la situación de derechos humanos en los países de la región son parte medular del trabajo de la Comisión. La Comisión adquiere información mediante varios medios, incluyendo el requerimiento de la misma a los Estados, la realización de visitas *in loco*, el llamado a audiencias en su sede y en general mediante el mantenimiento de un diálogo permanente con Estados y otros actores relevantes. En consideración de la información recabada, la Comisión prepara informes sobre la situación de derechos humanos en determinados países. En base al artículo 59 del Reglamento de la Comisión, el informe anual de la CIDH contiene información sobre países cuya situación de derechos humanos ha ameritado particular atención durante el año que cubre el informe. Los países cuya situación de derechos humanos es incluida en el capítulo IV del informe anual de la CIDH son elegidos en base a criterios que la Comisión desarrolló originalmente

en el Informe Anual de 1997. La Comisión tiene en cuenta, para incluir en el informe anual la situación de derechos humanos en determinados países, si los gobiernos de esos países no han llegado al poder mediante medios democráticos; si se han adoptado en los mismos medidas de excepción que han significado una suspensión del ejercicio de los derechos humanos; si existe evidencia de la comisión en un país de violaciones graves y masivas de derechos humanos; si determinados países están en transición de algunas de las circunstancias excepcionales antes descritas; o si existen otras situaciones, ya sean temporales o estructurales, que afecten seriamente el goce de los derechos humanos.

Además de los criterios mencionados, la Comisión ha adoptado la práctica de explicar, en el propio informe anual, el procedimiento que ha seguido para preparar el capítulo en cuestión.

Nuestra organización cree que es buena práctica que la Comisión siga aplicando criterios preestablecidos para la selección de los países cuya situación de derechos humanos será incluida en el informe anual. Sin embargo, dado los señalamientos que se han hecho de falta de objetividad y transparencia, es necesario que la Comisión haga el mayor esfuerzo por aplicar dichos criterios de la manera más objetiva posible, que revise los criterios existentes si y cuando ello fuera necesario, y que continúe informando a los Estados y al público en general el procedimiento que ha seguido y los criterios que ha aplicado para determinar el contenido del artículo IV de cada informe anual. No es suficiente que la Comisión afirme que ha aplicado los criterios mencionados: es necesario que la Comisión establezca la práctica de explicar el razonamiento que ha seguido para decidir, en aplicación de dichos criterios, que la situación en determinado país amerita ser informada en detalle en el informe anual.

En el caso de criterios cuya formulación pueda ser demasiado vaga o comprensiva, la Comisión podría realizar un esfuerzo por ajustarlos. El quinto criterio, por ejemplo, relativo a situaciones coyunturales o estructurales en Estados que por diversas razones enfrentan situaciones que afectan seria y gravemente el goce y disfrute de los derechos fundamentales, podría ser uno que se beneficiaría con una redacción más acotada. La larga lista de situaciones que caerían dentro de este criterio de acuerdo a la Comisión hace pensar que el mismo fue formulado como un criterio que abarcaría toda situación que no pudiera ser incluida en los criterios anteriores. Sería bueno realizar un esfuerzo para, manteniendo la base de los criterios existentes, reformularlos de tal manera que su aplicación deje la menor cantidad de dudas.

Es evidente que el objetivo último de este ejercicio es coadyuvar a un mayor respeto y goce de los derechos humanos en un país determinado. La Comisión debería dejar esto claro y debería existir acuerdo, entre todos los actores del sistema, incluyendo los Estados, en que la publicación de información detallada sobre la situación de derechos humanos en ese país es una manera de promover dichos derechos. En especial, dicha publicación es una contribución al Estado de la cual éste debería beneficiarse para adoptar las medidas necesarias a efectos de superar los problemas que determinaron precisamente que la Comisión incluyera la situación en su informe anual. Avances concretos y verificables, que la CIDH podría especificar en el propio informe como necesarios para superar la situación de vulneración, tendrían el efecto concomitante de retirar la situación de derechos humanos de este país del informe anual una vez que dichos avances han tenido lugar.

También es buena práctica que, antes de su publicación, la Comisión provea al Estado cuya situación de derechos humanos figurará en el informe anual, una copia del borrador de informe. El plazo que la Comisión brinda al Estado involucrado para la revisión de dicho informe de acuerdo con el artículo 59 de su reglamento – un mes- parece adecuado y no debería cambiarse. Extender dicho plazo resultaría excesivo y generaría dificultades a la Comisión para preparar adecuadamente el informe y mantener la periodicidad anual que obviamente se requiere. La trasmisión al Estado de una copia del informe garantiza a dicho Estado la posibilidad de comentar u observar el borrador del informe, y a la Comisión, la posibilidad de revisar el borrador si la información brindada por el Estado es de tal relevancia que amerita una variación de lo expresado en el borrador inicial.

Es claro que situaciones de especial gravedad ameritan un tratamiento también especial en el informe anual y en la labor de la Comisión en general. Por ello, la práctica de elaborar un capítulo especial del informe anual sobre situaciones de derechos humanos en determinados países resulta una herramienta importante para llamar la atención de los Estados involucrados y de la opinión pública en general sobre dichas situaciones y la Comisión

debe seguir utilizándola, a la vez que debe fortalecer la objetividad y transparencia de dicha práctica para que cumpla el objetivo de llamar la atención y mejorar la situación de derechos humanos de un país determinado.

## **V. Promoción, universalidad y transparencia**

La Comisión realiza tareas de promoción de los derechos humanos en general, y de las normas, instituciones y procedimientos del sistema interamericano en particular. Estas tareas son importantes para la difusión de derechos y hacer conocer a la población del hemisferio los recursos con los que cuenta a nivel supranacional. La Comisión debe continuar desarrollando estas tareas como complemento esencial de las labores de protección que debe cumplir de manera prioritaria. Varios actores internacionales o regionales realizan tareas de promoción de los derechos humanos, sin embargo, sólo los órganos del sistema interamericano, y en especial la Comisión y la Corte, tienen un mandato explícito de protección. Por otro lado, proteger es promover. Desmerecer el valor promocional de las sentencias de la Corte o de las recomendaciones de la Comisión es desconocer el sistema y el impacto que el mismo tiene. Es saludable que la Comisión evalúe métodos innovadores para promover su trabajo y los derechos humanos, pero un aumento de las tareas de promoción no debe venir a costas del trabajo de protección. Si los Estados consideran importante que la Comisión realice tareas adicionales de promoción deben brindar a la Comisión los recursos necesarios para que pueda cumplir dichas tareas adicionales sin detrimento de las otras áreas de su competencia.

Una de las tareas de promoción que la Comisión podría considerar incrementar, si contara con los recursos necesarios, es la relativa a la universalización de la Convención Americana y los demás instrumentos interamericanos de derechos humanos. Sin embargo, debería corresponder a los Estados mismos, y no a la Comisión, la responsabilidad primordial en la promoción de la universalidad del sistema. Esa es la labor que los Estados parte, a través de los órganos políticos de la OEA, deberían cumplir, de igual manera en la cual Asambleas de Estados parte de otros tratados internacionales llaman a la adhesión de otros Estados que todavía no han ratificado o accedido a los mismos.

La universalidad es deseable. La misma implica que todos los países del hemisferio ratifiquen la Convención Americana y reconozcan la competencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, además de volverse partes de otros tratados interamericanos sin reservas o declaraciones que limiten la aplicación de los tratados o que retiren reservas o declaraciones de esta naturaleza que hayan hecho en el pasado. Todos los países que no lo hayan hecho, deberían sumarse al sistema prontamente. Pero la universalidad implica también que aquellos países que han decidido retirarse del sistema, no lo hagan. Que los países que han denunciado la Convención, como es el caso más recientemente de Venezuela, revean su posición y vuelvan o no dejen de ser miembros plenos del sistema.

Pero la universalidad del sistema demanda también que los miembros del mismo cumplan a cabalidad con los compromisos que emanan del sistema, ya sea mediante el cumplimiento de las normas sustantivas del mismo, mediante la adopción de medidas internas, de tipo legislativo y de otro tipo para posibilitar la aplicación a nivel nacional, tanto en Estados federales como unitarios, de las normas internacionales, y mediante el cumplimiento a cabalidad y de buena fe de las recomendaciones y sentencias del sistema. Los Estados del hemisferio deberían tomar seriamente la universalidad del sistema y no usarla simplemente como argumento para atacar políticamente a sus adversarios.

La Comisión debe esforzarse por actuar de la manera más transparente posible. Varias recomendaciones avanzadas en los capítulos anteriores tienden a asegurar que el accionar de la Comisión sea transparente, por ejemplo nuestra recomendación en cuanto al acceso a la información durante los distintos procedimientos, incluido a través de medios virtuales, cuando divulgar dicha información no afecte los derechos de las víctimas o los peticionarios, y nuestras recomendaciones relacionadas con la aplicación objetiva de los criterios para elaborar el capítulo IV del informe anual. Otras recomendaciones, relacionadas con temas específicamente procesales, tienden también a realizar el principio de transparencia. Por ejemplo, la aplicación estricta de criterios objetivos para la variación del tratamiento cronológico de las peticiones recibidas, o en cuanto a la posibilidad de unir el tratamiento de la admisibilidad con el fondo, o cuando decida que el plazo para el envío de un caso a la Corte

debe suspenderse. La aplicación de estos criterios objetivos, más la comunicación y consulta fluida con los actores procesales, coadyuvará a una mayor transparencia.

Por otro lado, es claro que la actitud de los Estados debe ser igualmente transparente. Por ejemplo, los estados deben mantener una actitud transparente durante el procesamiento de peticiones individuales y en su etapa de cumplimiento, así como cuando se han solicitado o dictado medidas cautelares, proveyendo a la Comisión y a los peticionarios toda la información relevante e informando a cabalidad sobre las medidas de cumplimiento que ha tomado, las consultas que ha realizado al efecto con los peticionarios y las dificultades o desafíos que encuentra a la hora de cumplir. Por último, los Estados deben ser transparentes a la hora de proponer o apoyar candidatos para servir en la Comisión Interamericana, y rendir cuentas a sus pueblos y a la opinión pública en general sobre las opciones que han tomado y sobre cómo los candidatos propuestos o apoyados cumplen con los requisitos que establece la Convención Americana. Es hora de que todos los estados del hemisferio establezcan sistemas competitivos y transparentes por medio de los cuales se elegirán las personas más competentes en materia de derechos humanos y de la más alta autoridad moral para competir como candidatos a los altos puestos interamericanos de derechos humanos.

## **VI. Otros aspectos relacionados con el fortalecimiento de la CIDH**

La labor de relatorías especiales, y en especial la relatoría especial para la libertad de expresión, ha sido objeto de críticas en los últimos tiempos por parte de los Estados. Las relatorías, grupos de trabajo o unidades especiales cumplen una tarea fundamental de promoción y protección, llamando la atención sobre situaciones de derechos humanos que requieren de una atención especial. La tarea de estas relatorías, grupos de trabajo y unidades debe ser apoyada, en especial mediante la provisión de los recursos financieros necesarios para que puedan cumplir con sus funciones de manera apropiada. Si existen diferencias notorias en cuanto a los recursos financieros con los que cuentan las distintas relatorías, entonces los Estados, y la OEA como organización, deberían esforzarse por brindar a todas ellas recursos adecuados, a través del presupuesto regular de la Organización. Si fuera necesario equiparar los recursos con los que cuentan las relatorías, ello debería hacerse sin que signifique una disminución en los recursos con que cuenta una relatoría en especial, o en su capacidad para recabar recursos que necesite para cumplir con sus funciones.

Todas las relatorías, grupos de trabajo o unidades deberían poder realizar su trabajo sin limitaciones contando con cooperación de buena fe por parte de los Estados. Cuando la Comisión realiza una visita *in loco*, a un país o sobre un tema en específico, deben tener ciertas garantías por parte de los Estados receptores. Las relatorías deben en todo momento disfrutar de libertad de movimiento en el país visitado, libertad de realizar investigaciones y acceso a todos los sitios necesarios para poder evaluar la situación de respeto de derechos humanos. Los Estados deben garantizar al acceso a las autoridades relevantes, a representantes de la sociedad civil, instituciones privadas y a los medios de prensa o comunicación sin interferencias. En todo momento se debe garantizar la confidencialidad de las entrevistas con presuntas víctimas de violaciones de derechos humanos, sus familiares o testigos y se deben proveer garantías de que no habrá represalias debido al contacto con una relatoría de la Comisión. Estas garantías de independencia son las que se brindan a los relatores del sistema de Naciones Unidas, a las cuales la mayoría de los Estados Americanos ya se han sometido.

Las relatorías, grupos de trabajo o unidades deben además poder informar sobre sus actividades sin limitaciones. Al igual que en el tema de los recursos financieros, en vez de limitar la posibilidad de que una relatoría informe sobre sus actividades en virtud de que las otras no cuentan corrientemente con el mismo espacio o posibilidades de informar, todas ellas deberían poder realizar su trabajo sin impedimentos, lo que implica informar públicamente sobre el resultado del mismo.

La Comisión podría asimismo explorar formas para incrementar la cooperación que mantiene en forma incipiente con mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluyendo órganos de vigilancia de los tratados o los procedimientos especiales, a efectos de que ambos se beneficien mutuamente de la experiencia acumulada.