

PRESENTACIÓN  
*José Thompson J.*

UNA NOTA A MODO DE SEMBLANZA DE ELIZABETH ODIO BENITO  
*Sonia Picado S.*

MI CAMINO DESDE Y HACIA EL MAR  
UNA REFLEXIÓN SOBRE LOS ANTES DE MI VIDA  
*Elizabeth Odio Benito*

LAS SIETE PRINCIPALES LÍNEAS JURISPRUDENCIALES DE  
LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS  
APLICABLE A LA JUSTICIA PENAL  
*Eduardo Ferrer Mac-Gregor*

EL PROCESO DE REFORMAS RECIENTES  
AL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
*Felipe González Morales*

ELIZABETH ODIO BENITO Y COSTA RICA  
SON PRECURSORAS DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL  
*Gonzalo Monge Núñez*

LOS PRESUPUESTOS DE LOS DERECHOS HUMANOS  
*Pedro Nikken*

LA PERSPECTIVA Y EL MANDATO DE GÉNERO  
EN EL ESTATUTO DE ROMA  
*Elizabeth Odio Benito*

EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN PENAL  
DE LOS DERECHOS DE LA PERSONA HUMANA  
*José Thompson J.*

LA RELACIÓN ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS  
Y LA JUSTICIA PENAL INTERNACIONAL  
*Manuel E. Ventura Robles*

59

Edición especial en homenaje a Elizabeth Odio Benito  
Enero - Junio 2014

REVISTA  
IIDH INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS  
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

59

Edición especial en homenaje a Elizabeth Odio Benito  
Enero - Junio 2014

REVISTA  
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme  
Instituto Interamericano de Direitos Humanos  
Inter-American Institute of Human Rights

© 2014 IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista  
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos  
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)  
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-  
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

*Corrección de estilo: Marisol Molestina.*

*Portada, diagramación y artes finales: Marialyna Villafranca*

*Impresión litográfica: Versailles S.A.*

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

*Se solicita atender a las normas siguientes:*

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, teléf., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$40,00. El precio del número suelto es de US\$ 25,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: s.especiales2@iidh.ed.cr.

***Publicación coordinada por Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH***

**Instituto Interamericano de Derechos Humanos**

Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica

Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955

e-mail:s.especiales2@iidh.ed.cr

**www.iidh.ed.cr**

## Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<i>José Thompson J.</i>	
<b>Una nota a modo de semblanza de Elizabeth Odio Benito</b> .....	11
<i>Sonia Picado S.</i>	
<b>Mi camino desde y hacia el mar Una reflexión sobre los antes de mi vida</b> .....	17
<i>Elizabeth Odio Benito</i>	
<b>Las siete principales líneas jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicable a la justicia penal</b> .....	29
<i>Eduardo Ferrer Mac-Gregor</i>	
<b>El proceso de reformas recientes al Sistema Interamericano de Derechos Humanos</b> .....	119
<i>Felipe González Morales</i>	
<b>Elizabeth Odio Benito y Costa Rica son precursoras de la Corte Penal Internacional</b> .....	151
<i>Gonzalo Monge Núñez</i>	
<b>Los presupuestos de los derechos humanos</b> .....	173
<i>Pedro Nikken</i>	
<b>La perspectiva y el mandato de género en el Estatuto de Roma</b> .....	245
<i>Elizabeth Odio Benito</i>	

---

**Evolución de la protección penal de los derechos  
de la persona humana** .....271

*José Thompson J.*

**La relación entre los derechos humanos y la justicia  
penal internacional**..... 303

*Manuel E. Ventura Robles*

## Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) presenta el número 59 de su Revista IIDH, cuya edición corresponde a una publicación especial en homenaje a la jurista y magistrada internacional Elizabeth Odio Benito.

La impresionante y rica trayectoria de Elizabeth comprende, además de altos cargos en Costa Rica, una variedad de designaciones en posiciones internacionales, el haberse desempeñado, por ejemplo, como Relatora Especial de la Subcomisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas para la eliminación de la discriminación en materia de religión y creencias (1980-1983); Jueza del Tribunal Internacional para juzgar los crímenes de la antigua Yugoslavia (1993-1998); activa participante en la Conferencia de Derechos Humanos (Viena, 1993); propulsora del Protocolo opcional a la Convención contra la tortura, hasta su adopción en el 2002, y Magistrada de la Corte Penal Internacional (2003-2012).

En lo personal, debo decir que – además de ser, su vida y obra, inspiración y desafío para todos quienes nos hemos involucrado en los temas de la protección internacional de la persona humana –, Elizabeth me reclutó para la que sería mi primera experiencia de acercamiento a los derechos humanos: formar parte del primer grupo, en Costa Rica, de apoyo a las actividades de Amnistía Internacional, hace ya treinta años. Ese reto, el de buscar formas para hacer más real la vigencia de los derechos fundamentales del ser humano, se quedó en mí hasta constituirse en el eje de mi carrera profesional.

La trayectoria de esta destacada jurista costarricense también es significativa para el IIDH, toda vez que desde 1996 es integrante de nuestra Asamblea General. Su nombre llena de orgullo nuestra lista de altas autoridades.

En esta edición especial de la Revista, en homenaje a doña Elizabeth Odio, y en el marco del décimo segundo aniversario de la entrada en vigor del Estatuto de Roma y décimo sexto de la creación de la Corte Penal Internacional, se cuenta con los artículos académicos de Manuel E. Ventura Robles (Costa Rica); Gonzalo Monge Núñez (Costa Rica); Felipe González Morales (Chile); Pedro Nikken (Venezuela); Sonia Picado (Costa Rica); Eduardo Ferrer Mac-Gregor (México), de mí mismo y de la propia Elizabeth Odio (Costa Rica).

En esta revista homenaje número 59, se hace un repaso de la evolución de la protección penal de los derechos de la persona humana. Para ello, se hace un recuento de los antecedentes que fomentaron los primeros pasos en el desarrollo del Derecho Penal Internacional (DPI), tomando en cuenta los factores históricos y los avances jurídicos consecuentes; se analiza el estado actual bajo el Estatuto de Roma y la Corte Penal Internacional (CPI), destacando sus principales avances y desafíos y, finalmente, se estudia la interacción entre el DPI y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), con énfasis en los avances doctrinales y jurisprudenciales en nuestra región.

Además, se analizan los presupuestos de los derechos humanos y la relación que existe entre éstos y la justicia penal internacional, se repasan las diferencias entre el DPI y el DIDH, con énfasis en la práctica que realizan la Corte Penal Internacional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos,

---

incluyendo líneas jurisprudenciales de la Corte IDH aplicables a la justicia penal.

Por otra parte, se hace un repaso de la trayectoria de la doctora Odio Benito y los pasos que debió seguir la política exterior de Costa Rica, ambos como elementos indispensables en la consolidación de la Corte Penal Internacional.

Finalmente, en cuanto al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se repasan las últimas reformas reglamentarias, el proceso que las propició y los alcances avanzados en la evolución de los órganos del Sistema.

Aprovecho esta presentación para agradecer en nombre del IIDH a las autoras y autores que han hecho llegar al IIDH sus contribuciones académicas para esta edición especial de la Revista en honor a Elizabeth Odio. Y a la propia Elizabeth, nuestro homenaje por llenar de obra prolífica y valiosa su vida tan intensa y por mostrarnos que, por terrible que esta senda pueda ser, la lucha por los derechos de la persona humana como escogencia académica y profesional es válida, desafiante, necesaria y pertinente.

*José Thompson J.  
Director Ejecutivo, IIDH*





# **El proceso de reformas recientes al Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

*Felipe González Morales\**

## **Introducción**

A partir del año 2011 se produjo un intenso debate acerca de potenciales reformas al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), con especial referencia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión, CIDH), incluyendo la revisión de sus principales funciones y de los alcances y regulación de estas, al punto de que algunas de las propuestas significarían un replanteamiento completo del papel de la CIDH. El debate surgió desde los órganos políticos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), extendiéndose posteriormente a la propia Comisión, a la sociedad civil y al interior de los Estados. El procedimiento a seguir para nombrar a un nuevo Secretario Ejecutivo de la CIDH, así como las medidas cautelares adoptadas por esta con relación a la represa de Bello Monte (Brasil) y de los periodistas del diario “El Universo”

---

\* Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad Diego Portales; Comisionado y ex Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las opiniones expresadas en este artículo son formuladas a título personal y no representan a las mencionadas instituciones.

(Ecuador), fueron elementos determinantes en el origen y características del debate<sup>1</sup>.

En realidad, la discusión sobre reformas al SIDH no es nueva, aunque su intensidad y el protagonismo desempeñado en ella por

- 
- 1 Entre los documentos más relevantes al respecto se cuentan los siguientes: *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 para la consideración del Consejo Permanente* (adoptado por el Grupo de Trabajo en su reunión del 13 de diciembre de 2011) GT/SIDH 13/11, rev. 2; *Grupo de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Estatuto, con miras a lograr el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Informe del 25 de enero de 2012, CP/doc.4675/12; *Documento de posición sobre el proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano Para la Protección de los Derechos Humanos*, 8 de abril 2012; *Seguimiento de las Recomendaciones del 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*, 5 de junio de 2012, AG/RES. 2761 (XLII-O/12); *Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos respecto de las recomendaciones contenidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, 23 de octubre 2012; *Propuesta de Proyecto de Resolución para el Período Extraordinario de sesiones de la Asamblea General y anexo: Medidas para la Aplicación 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*, CP/doc.4813/12.rev., 16 de enero 2013; CIDH, Resolución 1/2013, *Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas*, 18 de marzo de 2013; *Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.P AG/RES.1 (XLIV-E/13), corr.1, 24 marzo 2013. Las presentaciones realizadas por los Estados y las organizaciones de la sociedad civil ante el Consejo Permanente y su Grupo de Trabajo pueden consultarse en: <<http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp>>, a septiembre de 2014.

los órganos políticos de la OEA poseen escasos precedentes. No es nueva porque ella ha sido recurrente a lo largo de la historia del Sistema. Se trata de un sistema que ha estado en permanentes transformaciones desde sus inicios, pero en las cuales la propia Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han desempeñado un papel central.

No obstante lo antes expuesto, también ha habido otros momentos en que en los órganos políticos se han hecho propuestas de una reformulación completa del rol de la CIDH, la más reciente de ellas en los años noventa del siglo pasado, cuando, encabezados por Perú – entonces bajo la presidencia de Alberto Fujimori –, un conjunto de Estados respaldó esos planteamientos. Sin embargo, tales iniciativas no llegaron a concretarse y fue la propia Comisión la que llevó a cabo un conjunto de reformas mediante la adopción de un nuevo Reglamento en 2000, que entró en vigor en 2001.

Como nunca antes, en el proceso de reformas reciente hubo reiterados intentos de parte de algunos Estados por llevar a cabo ellos mismos las transformaciones, ya fuera a través de la reforma del Estatuto de la Comisión o incluso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana, CADH). Finalmente, esas iniciativas no llegaron a ser emprendidas y fue la propia Comisión la que en marzo de 2013, luego de un amplio diálogo con los Estados y la sociedad civil, adoptó un conjunto de reformas a su Reglamento, así como oficializó una serie de transformaciones en sus políticas y de prácticas<sup>2</sup>. La Asamblea General Extraordinaria de la OEA, que se efectuó en Washington D.C. el 22 de marzo de 2013, tomó nota de las modificaciones llevadas a cabo por la CIDH, le

---

2 CIDH, Resolución 1/2013, *Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas*, 18 de marzo de 2013.

solicitó que continúe en su implementación y no llevó a cabo ninguna reforma por sí misma<sup>3</sup>.

### **Caracterización general del Sistema Interamericano con especial referencia a la Comisión**

El SIDH está compuesto por dos órganos: la Corte IDH y la CIDH. La Corte IDH posee funciones más acotadas que la Comisión, consistentes en el conocimiento y decisión de casos contenciosos y de medidas provisionales urgentes en sede judicial y en la emisión de opiniones consultivas. La Comisión, por su parte, dispone de un amplio abanico de funciones, caracterizadas en los artículos 41 y siguientes de la CADH. Éstas incluyen el conocimiento y decisión de denuncias en casos específicos en carácter de órganos semijudiciales, la adopción de medidas cautelares urgentes, la realización de visitas a los países, el monitoreo de la situación de derechos humanos en los Estados de la OEA, el trabajo temático (en especial mediante relatorías y unidades) y las labores de promoción. Ambos órganos se encuentran compuestos por personas que desempeñan sus cargos en sus capacidades individuales, sin representar a los países de los cuales son nacionales.

A su turno, los órganos políticos de la OEA son el Consejo Permanente y la Asamblea General. Es importante anotar que estos organismos retienen para sí ciertas atribuciones en materia de derechos humanos que en otros sistemas desempeñan instituciones especializadas en la materia (como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU o la antigua Comisión de Derechos

---

3 CIDH, *Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.P AG/RES.1 (XLIV-E/13) corr.1, 24 marzo 2013.

Humanos de dicha organización). Así, son los órganos políticos de la OEA los que preparan y adoptan tratados y declaraciones sobre derechos humanos, eligen a los comisionados y jueces, deciden acerca del presupuesto de la Corte IDH y la CIDH y poseen funciones de seguimiento respecto de la implementación de las sentencias de la Corte IDH, entre otras funciones. El que retengan estas funciones se debe a que, a diferencia de lo que ocurre en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en la CIDH los Estados no poseen representación, por lo que procuran ejercer una serie de poderes a través del Consejo Permanente y la Asamblea general de la OEA.

Una anomalía importante del SIDH la constituye el que los Estados de la OEA posean muy distintos grados de compromiso jurídico con el mismo. Es lo que se ha denominado la falta de “universalidad” del Sistema Interamericano. Los mencionados grados van desde aquellos Estados que no han ratificado la CADH ni otros tratados de derechos humanos del Sistema, hasta aquellos otros que han ratificado todos o muchos de ellos y han reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH. De cualquier modo, en todas las hipótesis la Comisión posee competencia, ya que cuando un Estado no ha ratificado la Convención Americana, la CIDH tiene no obstante competencia conforme a la Carta de la OEA (utilizando la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre como estándar). La situación, en cambio, difiere notablemente en lo que se refiere a la Corte IDH, ya que para que ésta pueda ejercer su función contenciosa, se requiere de un reconocimiento explícito de parte de cada Estado. Como expondremos, parte de las tensiones producidas durante el actual proceso de discusión de reformas al SIDH ha tenido que ver con esa asimetría en cuanto al nivel de obligaciones de los diferentes Estados de la OEA.

Tal como sucede en los demás sistemas internacionales de protección y promoción de los derechos humanos, en el SIDH sus instrumentos (respecto de la Comisión, la Carta de la OEA y la Convención Americana, y este último tratado en lo que se refiere a la Corte IDH) sólo regulan de manera general el funcionamiento de los órganos especializados que lo componen. Esto implica que son los reglamentos que se dan la propia Corte IDH y la Comisión los que detallan de manera más exhaustiva su quehacer. Lo propio ha sucedido en el Sistema Europeo de Derechos Humanos. Una vez adoptados los principales instrumentos de derechos humanos de la OEA, la evolución del Sistema en la materia ha tenido lugar fundamentalmente a través de las transformaciones en las prácticas así como en las sucesivas reformas reglamentarias emprendidas por la Corte IDH y la Comisión.

### **Descripción general del debate y propuestas**

Como comentábamos en el apartado anterior, han sido los propios órganos especializados en derechos humanos del SIDH los que históricamente han implementado las sucesivas reformas que han tenido lugar en él. Por ello, el hecho de que en el reciente proceso de debate sobre las reformas se haya puesto tanto énfasis por algunos Estados en ser ellos mismos quienes lleven a cabo las reformas implica un enfoque diferente al histórico. En este sentido, algunos de ellos plantearon la necesidad de reformar el Estatuto de la Comisión, e incluso la CADH. Con ello se corría el riesgo de que las reformas se adoptasen sobre la base de criterios políticos o de conveniencia para ciertos Estados. Precisamente para evitar esto es que históricamente han sido la Corte IDH y la Comisión las que han adoptado las reformas.

Es importante enfatizar que previo al reciente debate sobre reformas, la situación del SIDH y de la Comisión, en particular, no eran en absoluto de inercia o de falta de iniciativas de transformaciones. Como hemos mencionado, la CIDH se había dado un nuevo Reglamento a fines de 2009 y la Corte IDH había hecho lo mismo a principios de 2010. Luego de ello, durante el 2010, la Comisión elaboró un Plan Estratégico<sup>4</sup> para el período 2011-2015, el que fue publicado y sometido a un análisis con los Estados en una reunión especial sostenida a tal efecto en Ottawa, en marzo de 2011.

En el Plan Estratégico, la Comisión revisa sus principales funciones, resaltando la importancia de obtener recursos financieros significativamente superiores a objeto de poder cumplirlas a cabalidad. Al presentar el Plan, la CIDH destacó la necesidad de que en lo sucesivo, las contribuciones financieras fueran de carácter institucional (precisamente para el financiamiento de sus funciones) y sólo excepcionalmente dirigidas a proyectos específicos. El Plan desarrolla de manera detallada las formas de fortalecer el trabajo de la Comisión en una serie de ámbitos, poniéndose en diversos escenarios de efectividad del mismo dependiendo del nivel de financiamiento que se obtuviese.

Si bien el Plan Estratégico ha servido en alguna medida para que los aportes de recursos financieros a la CIDH hayan ido adquiriendo un carácter institucional, sus efectos han sido limitados, ya que a poco andar el debate en la OEA sobre la Comisión se embarcó por otros derroteros.

A continuación se revisan los principales temas del debate sobre las reformas.

---

4 CIDH, *Plan Estratégico 2011-2015*, Washington, D.C., 2011.



## Monitoreo de países

Uno de los temas que ha sido objeto de mayor debate es la función de monitoreo por parte de la Comisión, de la situación de los derechos humanos de los países que componen la OEA. Se plantea en este sentido, que la CIDH continúa desarrollando esta labor a la manera como lo hiciera en la época de las dictaduras, que su enfoque es discriminatorio y que existen serios déficit en los criterios y metodología empleados.

La Comisión ha preparado y publicado informes sobre países desde que iniciara sus actividades hace más de 50 años. De hecho, puede afirmarse que durante sus tres primeras décadas de funcionamiento esta fue la principal labor llevada a cabo por dicho organismo. En un contexto en el que abundaban las violaciones graves, masivas y sistemáticas a los derechos humanos y en el que los Estados escasamente participaban en el litigio de casos (lo usual era que simplemente evitaran responder las denuncias que les transmitía la CIDH), el panorama de conjunto que proporcionaban los informes sobre países resultaba insustituible. Los casos representaban situaciones acotadas, no podían (salvo contadas excepciones a partir de los años ochenta) ser llevados a la Corte IDH y en general, carecían de un impacto de importancia, sin llegar a constituirse como casos testigo o de carácter paradigmático. En ese contexto, y sobre la base de visitas *in loco* (cuando los Estados las permitían), la Comisión elaboró numerosos informes sobre países, muchos de los cuales tuvieron un impacto relevante. A ello contribuyó tanto la rápida visibilidad pública que adquirió el trabajo de la CIDH como, más tarde (especialmente en los años ochenta), el respaldo de los órganos políticos de la OEA a tales informes.

Durante algo más de quince años, la Comisión publicó los informes sobre países únicamente como volúmenes especiales y

no como parte de su Informe Anual. A partir de 1977, sin perjuicio de continuar con la práctica de publicar volúmenes especiales, comienza a incorporar informes más breves en su Informe Anual. De esta manera le era posible dar un seguimiento más constante a la situación de los derechos humanos en los países que así lo ameritaban. La Comisión no señalaba el o los criterios conforme a los cuales determinaba la inclusión de un informe de país en el Informe Anual, pero se entendía que se trataba de Estados que presentaban cuadros de violaciones graves, masivas y sistemáticas. Al cabo de unos años se establece la práctica de que sea el capítulo IV del Informe Anual el que contenga los mencionados informes.

Junto con los procesos de transición a la democracia en numerosos Estados de la OEA, en los años noventa cobraron fuerza ante los órganos políticos las críticas a los informes sobre países de la Comisión. Se señalaba que los informes eran propios de la época de las dictaduras, que la CIDH debía descontinuarlos y que en el nuevo contexto ésta debía dar prioridad a las labores de promoción. Hay que anotar que siempre hubo críticas de los Estados que eran objeto de informes, pero a diferencia de lo que ocurría en el pasado, ya no había un conjunto de países que defendiera con vigor esta función de la CIDH, sino que la mayoría comenzó a adoptar una actitud pasiva frente a las críticas. Aunque hubo intentos de parte de algunos Estados por adoptar ellos mismos la decisión de dar por concluida o limitar seriamente esta función de la Comisión, fue ésta misma la que emprendió algunas reformas. En particular, a partir de 1997 ella explicita los criterios conforme a los cuales decide incluir a un Estado en el capítulo IV de su Informe Anual. Además, la CIDH estableció como una práctica constante (antes sólo lo había hecho ocasionalmente) el dar traslado al Estado respectivo de un borrador completo del informe, para luego hacerse cargo de las principales observaciones en la versión definitiva del informe.

Esta práctica fue posteriormente recogida en el Reglamento de la Comisión.

En 2012, y ya en el contexto del debate sobre las reformas del SIDH, la Comisión reestableció una práctica que en el pasado había utilizado de manera intermitente y que abandonó por completo en los años noventa: la de no incluir en el capítulo IV de su Informe Anual a aquellos Estados respecto de los cuales hubiera efectuado un informe especial, es decir, publicado como un volumen separado, con la condición de que el Estado respectivo hubiese permitido una visita *in loco* (esto es, del conjunto de la Comisión) a su territorio para la elaboración del informe. Colombia hizo uso de esta práctica; la CIDH efectuó una visita *in loco* a fines de 2012 y el informe especial sobre la situación de los derechos humanos en dicho país implicó su no inclusión en el capítulo IV. Esta práctica fue recogida en las reformas reglamentarias de marzo de 2013<sup>5</sup>.

La reforma al Reglamento modifica el capítulo IV del Informe Anual, el cual tendrá en lo sucesivo dos secciones: una primera que proveerá una visión de conjunto de la situación de los derechos humanos en los Estados de la OEA y una segunda en que se mantienen los informes sobre países específicos. De este modo se satisface un doble objetivo: proporcionar un análisis general y resaltar la situación de los Estados cuyas condiciones en la materia son las más graves.

Respecto de la primera de dichas secciones, la reforma introducida al Reglamento señala que se destacarán “las principales tendencias, problemas, desafíos, avances y buenas prácticas respecto tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales”<sup>6</sup>.

---

5 Art.59.8 del Reglamento reformado de la CIDH.

6 Artículo 59.2.e) i) reformado (en lo sucesivo, cuando se haga referencia a disposiciones reformadas se entenderá que se trata del Reglamento de la CIDH).

El Reglamento también recoge una modificación de los criterios para incluir a un Estado en el capítulo IV. Si bien los criterios se asemejan a los antiguos, ellos pretenden ser más concretos. Así, conforme a la reforma reglamentaria se establece que ellos serán los siguientes:

- a) Una violación grave de los elementos fundamentales y las instituciones de la democracia representativa previstos en la Carta Democrática Interamericana, que son medios esenciales para la realización de los derechos humanos, entre ellos:
  - i) si hubiera acceso discriminatorio o un ejercicio abusivo del poder que socave o contraríe el Estado de Derecho, tales como la infracción sistemática de la independencia del Poder Judicial o la falta de subordinación de las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida;
  - ii) si se hubiera producido una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático; o
  - iii) cuando un gobierno democráticamente constituido fuera derrocado por la fuerza o el gobierno actual haya llegado al poder por otros medios distintos a las elecciones libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, de conformidad con las normas internacionalmente aceptadas y los principios recogidos en la Carta Democrática Interamericana.
- b) La suspensión ilegítima, total o parcial, del libre ejercicio de los derechos garantizados en la Declaración Americana o la Convención Americana, en razón de la imposición de medidas excepcionales tales como la

declaratoria de un estado de emergencia, de un estado de sitio, la suspensión de garantías constitucionales, o medidas excepcionales de seguridad.

c) La comisión, por parte de un Estado, de violaciones masivas, graves y sistemáticas de los derechos humanos garantizados en la Declaración Americana, la Convención Americana, o los demás instrumentos de derechos humanos aplicables.

d) La presencia de otras situaciones estructurales que afecten seria y gravemente el goce y disfrute de los derechos fundamentales consagrados en la Declaración Americana, la Convención Americana o los demás instrumentos de derechos humanos aplicables. Entre otros factores a ponderar, estarán los siguientes:

- i. graves crisis institucionales que infrinjan el disfrute de derechos humanos;
- ii. incumplimiento sistemático del Estado con su obligación de combatir la impunidad, atribuible a una falta de voluntad manifiesta;
- iii. omisiones graves en la adopción de disposiciones necesarias para hacer efectivos los derechos fundamentales o para cumplir las decisiones de la Comisión y la Corte Interamericana; y
- iv. violaciones sistemáticas de derechos humanos atribuibles al Estado en el marco de un conflicto armado interno<sup>7</sup>.

---

7 Art.59.6 reformado.

Además, las reformas al Reglamento incluyeron una serie de elementos metodológicos para la elaboración de los informes sobre países. Anteriormente el Reglamento de la Comisión no abordaba tales aspectos. La reforma reglamentaria regula esta materia en los siguientes términos:

La Comisión utilizará información confiable y convincente obtenida de las siguientes fuentes:

- a) actos oficiales del Estado, en todos los niveles y en cualquiera de sus ramas, incluyendo enmiendas constitucionales, legislación, decretos, decisiones judiciales, pronunciamientos de política, comunicaciones oficiales a la Comisión y a otros órganos de derechos humanos, así como cualquier otro pronunciamiento o acción atribuible al Estado;
- b) información disponible en los casos, peticiones y medidas cautelares y provisionales en el Sistema Interamericano, así como información sobre el cumplimiento por parte del Estado de las recomendaciones de la Comisión y sentencias de la Corte Interamericana;
- c) información obtenida en visitas in loco de la Comisión Interamericana, sus Relatores, y sus funcionarios;
- d) información obtenida mediante audiencias públicas celebradas por la Comisión Interamericana durante sus sesiones;
- e) conclusiones de otros órganos internacionales de derechos humanos, incluyendo los órganos de tratados, Relatores, grupos de trabajo, el Consejo de Derechos Humanos y otros órganos y agencias especializadas de la Organización de las Naciones Unidas;

- f) informes de derechos humanos de gobiernos y de órganos regionales;
- g) informes de organizaciones de la sociedad civil e información presentada por éstas y por particulares; e
- h) información pública ampliamente diseminada en los medios de comunicación<sup>8</sup>.

La mantención del capítulo IV por parte de la Comisión y en general la publicación de informes sobre países, obedece a que ésta le asigna un rol significativo, independientemente de que ellos se encuentren o no regidos por regímenes dictatoriales. Cuando se está frente a cuadros de graves violaciones el sistema de casos por sí solo resulta insuficiente. En este sentido, el perfeccionamiento de los criterios para incluir a un país debiera contribuir a proporcionar mayor fortaleza a las labores de monitoreo de la CIDH. Aunque la inclusión o no de un Estado en el capítulo IV incluya necesariamente un elemento de ponderación, cabe resaltar el que sea un órgano compuesto por personas que actúan en sus capacidades individuales el que adopte tal decisión, y no un organismo integrado por Estados.

### **Medidas cautelares**

Como ya señaláramos, dos medidas cautelares adoptadas por la Comisión fueron relevantes en el origen y desarrollo del debate sobre las reformas al interior de los órganos políticos de la OEA: la de Bello Monte (Brasil) y la de los periodistas del diario “El Universo” (Ecuador). Curiosamente, ninguno de los dos países se encontraba entre aquellos respecto de los cuales se ha adoptado medidas cautelares con mayor frecuencia, sin

---

8 Art.59.5 reformado.

perjuicio de que en lo concerniente a Brasil se hubiera adoptado una serie de medidas cautelares – y también de medidas provisionales por la Corte IDH – en materia carcelaria. No obstante, ellas no habían generado conflictos entre los órganos del SIDH y las autoridades estatales.

Es relevante apuntar lo anterior, ya que el mecanismo de medidas cautelares había venido consolidándose, tanto en la práctica como a través de una regulación mucho más detallada mediante el Reglamento de la Comisión de 2009. Así, la facultad de la Comisión para adoptarlas parecía fuera de toda discusión, ya que la propia Asamblea General de la OEA, a través de una serie de resoluciones aprobadas desde 2005, hacía llamados a los Estados a acatar dichas medidas. Por otra parte, el grado de cumplimiento de las medidas cautelares se había incrementado, al punto de llegar a ser superior al de los informes de fondo de la Comisión bajo el sistema de casos. Contribuía a ello la creciente visibilidad pública al interior de los países de tales medidas, así como el hecho de que la casi totalidad de aquellos Estados respecto de los cuales se emitían medidas cautelares, con mayor frecuencia hubiesen creado mecanismos especiales para la implementación de las mismas.

Las reformas incorporadas por la Comisión en materia de medidas cautelares en su Reglamento de 2009 recogieron una serie de recomendaciones formuladas por los Estados en el debate que las precedió, así como hizo lo mismo con otras propuestas, planteadas por la sociedad civil. Es importante tener este punto en consideración, de manera de formarse una impresión de conjunto sobre la materia, en especial sobre el hecho de que las medidas cautelares se hayan en evolución desde antes del actual proceso de reformas. Por ejemplo, en 2009 se estableció que para su otorgamiento la CIDH tendrá en cuenta, entre otros aspectos, si se ha denunciado previamente la situación de riesgo



ante las autoridades o, en su caso, por qué no se ha hecho; se indicó que, como regla general, la Comisión pedirá al Estado información relevante previo a su pronunciamiento; se señaló que la Comisión revisará periódicamente la mantención o no de la vigencia de las medidas; se estableció que el Estado podrá presentar en cualquier momento una solicitud para que la Comisión deje sin efecto las medidas; etc.

El debate sobre las actuales reformas en los órganos políticos de la OEA estuvo marcado en un principio, por algunos cuestionamientos acerca de la competencia de la Comisión para adoptar medidas cautelares, así como acerca de la obligatoriedad o no de ellas, aspectos que parecían superados en la discusión en la OEA. Respecto de la competencia de la CIDH al respecto, aunque tales medidas no aparecen consagradas en forma expresa en la Convención Americana (lo fueron más tarde en la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas), lo cierto es que ellas se derivan de los amplios poderes conferidos a la Comisión por la CADH y otros instrumentos. Se trata, por lo demás, de una competencia que numerosos organismos equivalentes de otros sistemas internacionales, tales como el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y otros órganos de la ONU, entre muchos otros, han asumido también como parte de sus competencias, a pesar de que no hubiese consagración a nivel de un tratado<sup>9</sup>.

Las reformas reglamentarias de 2013 incluyen una serie de modificaciones en materia de medidas cautelares. Varias de ellas se centran en proporcionar una mayor claridad acerca de los fundamentos para las decisiones de otorgamiento, ampliación, modificación y levantamiento de medidas cautelares. Así, se

---

9 Véase, González Morales, Felipe, “Las medidas urgentes en el Sistema Interamericano”, en: *SUR Revista Internacional de Derechos Humanos*, Vol. 7 No.13, diciembre 2010, págs. 50-73.

establece explícitamente que, en lo sucesivo, dichas decisiones deberán ser fundadas, y se incluirán, entre otros aspectos, “las consideraciones de la Comisión sobre los requisitos de urgencia, gravedad e irreparabilidad”<sup>10</sup>.

Complementariamente, y recogiendo la práctica de la Comisión, el Reglamento reformado define ahora en qué consisten esos tres elementos. Por urgencia de la situación (planteada en la solicitud de medida cautelar) se entiende que “el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar”; el daño irreparable implica “la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización”; y por gravedad de la situación, se entiende “el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano”<sup>11</sup>.

## **Sistema de casos**

Respecto del sistema de casos en la Comisión, uno de los énfasis en el debate sobre las reformas ha estado centrado en las soluciones amistosas. Se trata de una herramienta contemplada en la CADH que ofrece importantes ventajas desde el punto de vista de la economía procesal y de su eficacia. Si bien el mecanismo de la solución amistosa ha venido siendo empleado de manera regular en los últimos 20 años, lo cierto es que su alcance continúa siendo limitado. En proporción al volumen de casos ante la Comisión, el porcentaje de ellos en los que

---

10 Art.25.7 reformado.

11 Art.25.2 reformado.

se arriba a un acuerdo amistoso es muy bajo. En ello incide la práctica de los Estados (incluyendo en ocasiones su legislación interna, que establece importantes limitaciones a la decisión del Poder Ejecutivo al respecto) y de los peticionarios, así como el nivel de dedicación de la Comisión. En el Plan Estratégico de la CIDH para el período 2011-2015 se subrayaba la necesidad de ser dotada de mayores recursos para fortalecer este mecanismo.

En uno de los apartados sobre prácticas institucionales de la Resolución 1/2013 de la Comisión, se contempla la puesta a disposición de la misma para los efectos de buscar una solución amistosa al inicio del trámite de cada petición. Aunque el Pacto de San José de Costa Rica (CADH) se refiere para este efecto a la etapa de fondo, resulta adecuado para facilitarla el abrir formalmente tal posibilidad desde un comienzo. Esta práctica en realidad se viene implementando desde mayo de 2012 y se recoge ahora oficialmente en el mencionado documento.

Además, en el documento en referencia se recoge y fortalece la práctica – hasta ahora habitual, pero no oficializada ni aplicada siempre – de que “las visitas de trabajo incluyan reuniones con representantes de los Estados y peticionarios/as, en aquellos casos en que las partes hayan manifestado interés en iniciar un procedimiento de solución amistosa”<sup>12</sup>.

Otro aspecto referido al sistema de casos expone el tratamiento de aquellas situaciones en las que se fusionan las decisiones sobre admisibilidad y fondo en un solo informe. La Comisión ha establecido desde hace más de quince años como regla general, la separación de ambas etapas, pero ha mantenido la posibilidad de unir las en determinadas circunstancias. En la reforma reglamentaria de 2013 se establece que en tales situaciones, la resolución de la CIDH deberá ser fundada<sup>13</sup>.

---

12 CIDH, Resolución 1/2013, *Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas...* VI.

13 Art.36.3, reformado.

En las modificaciones reglamentarias se incluyen asimismo, varias referidas a la etapa de cumplimiento del Informe de Fondo de la Comisión. Desde los años noventa, la CIDH adoptó como práctica – refrendada por la Corte IDH – conceder prórrogas a los Estados para implementar sus recomendaciones contenidas en tales informes, sujetas a la condición de que el Estado renuncie expresamente a interponer una excepción preliminar de caducidad del plazo (establecido en la Convención Americana) para presentar el caso ante el tribunal. Esta práctica se recogió en el Reglamento de 2009 y es regulada con mayor detalle en las reformas recientes<sup>14</sup>.

Sobre este particular, se señala que la existencia de normas internas que establezcan un mecanismo de cumplimiento de las recomendaciones será un factor a considerar para la concesión de prórrogas – de manera de estimular su promulgación por los Estados, contribuyendo a la eficacia de las resoluciones de órganos internacionales. También se establecen entre los factores a tener en cuenta “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”, “las medidas adoptadas por el Estado para el cumplimiento de las recomendaciones con anterioridad a la solicitud de extensión del plazo” y el punto de vista del peticionario<sup>15</sup>.

---

14 Art.46, reformado.

15 Art.46.2 reformado.

## Universalización

Uno de los tópicos recurrentes en los últimos años en el debate sobre las reformas en los órganos políticos de la OEA ha sido la cuestión de la falta de “universalidad” del SIDH, esto es, el hecho de que un conjunto de Estados de la OEA no han ratificado ninguno o casi ninguno de sus tratados en la materia. Se trata de Estados Unidos, Canadá y la mayoría de los países del CARICOM (Caribe angloparlante).

A pesar de que por el solo hecho de ingresar a la OEA se aplica a un Estado la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y adquiere competencia a su respecto la CIDH, es evidente que se alcanza un estatus pleno sólo una vez que se ratifica la Convención Americana. De allí que en el contexto del SIDH se hable de una falta de universalidad del mismo para referirse a la mencionada carencia. Se trata de una carencia que ha sido reconocida en todos los niveles de la OEA.

En el caso de Canadá, su incorporación a la OEA se produjo en 1990. Desde entonces, este país ha desempeñado un papel importante en lo que se refiere al fortalecimiento, contribuyendo a generar una discusión más abierta y transparente, a favorecer la participación de la sociedad civil y, en general, a apoyar la labor que llevan a cabo los órganos de derechos humanos de la OEA<sup>16</sup>. Sin embargo, el hecho de haber transcurrido más de 20 años desde su ingreso a dicha organización sin haber ratificado la Convención Americana representa una limitación al impacto que Canadá pueda producir en este ámbito. Cabe mencionar que desde la Comisión se han llevado a cabo algunas iniciativas para promover la ratificación canadiense, sin que ellas hayan dado

---

16 Consúltese, Cooper, Andrew, y Thomas Legler, *Intervention Without Intervening?: The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*. Palgrave MacMillan, Nueva York, 2006, especialmente págs. 9 y 36-37.

resultados hasta la fecha. Así, por ejemplo, en abril de 2008 con miras a este objetivo visitó Canadá una delegación integrada por el entonces Presidente del Consejo Permanente de la OEA, el Comisionado Relator sobre Canadá de la CIDH y el Secretario Ejecutivo de ésta.

Respecto de Estados Unidos, la ratificación de la Convención Americana se encuentra pendiente en el Senado desde 1977, sin visos de cambio por el momento. Cabe señalar que cuando dicho país se ve enfrentado a denuncias ante la CIDH bajo la Declaración Americana, participa en el litigio del caso, pero en el evento de obtener una decisión negativa no la acata, indicando que la mencionada Declaración no crea obligaciones jurídicas. Algo similar ocurre acerca de las solicitudes de medidas cautelares. En algunas situaciones – en particular en materia de derechos de los migrantes –, sin embargo, se ha observado una reacción de parte del Estado, pero sin que al hacerlo se haya reconocido expresamente que ello se originara en una resolución de la Comisión.

En lo que se refiere a aquellos países caribeños angloparlantes que no han ratificado la Convención Americana, ello se inscribe dentro de un proceso histórico según el cual la relación recíproca de dichos estados con la OEA en general, y con el SIDH en particular, no ha sido significativa. Como apunta un autor, la OEA, a diferencia de la ONU, no desempeñó un papel relevante en el proceso de descolonización hemisférico, y, por consiguiente, una vez que los Estados caribeños angloparlantes obtuvieron su independencia (lo cual ocurrió entre 1962 y 1983, dependiendo de los países), la OEA no asumió tampoco ese rol<sup>17</sup>. De hecho, el

---

17 Véase, Auro Fraser, “From Forgotten through Friction to the Future: the Evolving Relationship of the Anglophone Caribbean and the Inter-American System of Human Rights”, en: *Revista IIDH* No.43, enero-junio 2006, págs. 207-237, especialmente pág. 211.

grueso de la atención de la CIDH respecto de dichos Estados ha estado centrada en la aplicación de la pena de muerte<sup>18</sup>, además de algunas situaciones específicas, como la invasión de Grenada en la década de los ochenta, que llevó a la CIDH a preparar un informe sobre dicho país. Más recientemente, la CIDH efectuó una visita *in loco* a Jamaica y publicó un Informe sobre dicho país<sup>19</sup>. En los últimos años, la atención en los Estados caribeños angloparlantes en términos de transformaciones jurídicas de alcance internacional se ha focalizado en la creación de una Corte Caribeña de Justicia (establecida recientemente), con miras a reemplazar al Privy Council británico como última instancia judicial<sup>20</sup>.

La falta de universalidad del SIDH produce efectos negativos sobre éste. Por una parte, respecto de los Estados que no se han adherido en plenitud a dicho Sistema, este se ve limitado en el impacto susceptible de alcanzar en tales países. Por otra parte, aquellos Estados que sí son parte de la Convención Americana y de otros instrumentos interamericanos suelen referirse a la situación discriminatoria que ello representa, a veces como un pretexto para su propio incumplimiento.

Sobre esta materia, la Resolución sobre reformas adoptada por la CIDH en marzo de 2013 establece que se incluirá en el Plan Estratégico “la promoción de la universalidad de la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos interamericanos en materia de derechos humanos como prioridad institucional y desarrollar un plan de

---

18 Véase, Tittlemore, Brian, “The Mandatory Death Penalty in the Commonwealth Caribbean and the Inter-American Human Rights System: an Evolution in the Development and Implementation of International Human Rights Protections”, *William & Mary Bill of Rights Journal* Vol.13, 2004, págs. 445-520.

19 CIDH, *Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Jamaica*, 2012.

20 *Ibidem*, pág. 209.

acción.”<sup>21</sup> Esto comprenderá la elaboración de un estudio sobre universalidad, la realización de actividades durante visitas de trabajo y la celebración de una sesión con el Consejo Permanente respecto de este tema.

No obstante, se trata de una materia que difícilmente la CIDH pueda abordar por sí sola y existe, desde luego, un rol muy importante para los órganos políticos de la OEA en tal sentido.

### **Relatorías temáticas**

Desde los años noventa del siglo pasado, la CIDH ha venido estableciendo un conjunto de relatorías temáticas que efectúan tanto labores de protección como de promoción de los derechos humanos. En la actualidad existen ocho relatorías, además de dos unidades de más reciente creación, también de naturaleza temática. Las relatorías versan sobre libertad de expresión, mujeres, personas privadas de libertad, migrantes, niñez, pueblos indígenas, afrodescendientes y defensores(as) de derechos humanos. Las unidades se refieren a personas LGTBI y a derechos económicos, sociales y culturales. Todas las relatorías y unidades están encabezadas por un Comisionado, salvo la de libertad de expresión, que la dirige una persona del *staff* de la CIDH. Esto tiene su origen en el alto perfil del mandato que recibiera la CIDH al respecto, ya que fue dado por la Cumbre de las Américas de 1998. Igualmente, es relevante el hecho de tratarse de un derecho que posee un carácter transversal, es decir, que se relaciona y afecta a los demás derechos humanos.

Los planteamientos de los Estados durante el debate en los órganos políticos se concentraron en un comienzo en la Relatoría

---

21 CIDH, Resolución 1/2013, *Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas...* I.



para la Libertad de Expresión. Posteriormente, y dada la reacción de otro conjunto de Estados en defensa de dicha relatoría, las propuestas se reformularon, quedando con un carácter más general. Sin embargo, en la práctica dichas propuestas tenían un impacto mayor en la Relatoría sobre Libertad de Expresión, al ser la única que no está dirigida por un Comisionado. En efecto, las propuestas de varios Estados decían relación en lo sustancial con mecanismos de control acerca de las relatorías, en específico en la creación de un código de conducta de las mismas. Cabe subrayar que, en lo que se refiere a las relatorías a cargo de comisionados, ya existe una serie de normas sobre imparcialidad, incompatibilidades y otras materias que regulan su labor, por lo que, en la práctica, los cambios que se han planteado afectarían de manera significativa únicamente a la Relatoría para la Libertad de Expresión. En rigor, desde hace años existen protocolos que regulan el quehacer de la Relatoría sobre Libertad de Expresión, incluyendo su relación con la Comisión y con el resto de la Secretaría Ejecutiva.

Además, se formuló la necesidad de dar un trato equivalente a todas las relatorías. Sin embargo, esta propuesta recibió fuertes críticas, ya que en ningún momento ella fue acompañada de iniciativas para fortalecer la provisión de recursos financieros, por lo que ella sólo podría conducir a un nivelamiento hacia abajo. Como ha hecho ver la CIDH, el problema es más complejo de lo que aparece a simple vista, ya que el acceso a los fondos no es intercambiable, por lo que la disparidad no podría solucionarse mediante la sola reasignación de ellos entre las relatorías. En este sentido, también se quiso prohibir que la CIDH recibiera aportes externos a la OEA con destinación específica, lo cual, en la práctica, haría imposible el trabajo de las relatorías temáticas por falta de recursos financieros.

A los aspectos anteriores cabe agregar que se planteó y fue recogido por la Comisión el que su Informe Anual le diera un tratamiento equivalente a las diferentes relatorías temáticas. Hasta ahora dicho informe realizaba una descripción del trabajo de cada una de ellas e incluía un informe completo de la Relatoría de Libertad de Expresión. De acuerdo a la reforma adoptada, además de mantenerse lo anterior, en lo sucesivo todos los informes publicados por las relatorías temáticas a lo largo del año serán incorporados también al Informe Anual<sup>22</sup>.

### **Promoción y protección**

Tal como fue la tónica en el período de transiciones a la democracia en los años noventa, en el debate reciente se ha puesto énfasis en la necesidad de que la Comisión fortalezca sus labores de promoción de los derechos humanos, por lo que se señala, que ella debería cambiar sus prioridades históricas al respecto, atendido el nuevo contexto político de los países de la OEA.

Sobre este tema hay que mencionar inicialmente que la dicotomía que en ocasiones se pretende presentar entre promoción y protección de los derechos humanos no es tal en la realidad. Las labores de protección tienen un efecto promocional muy importante, como lo demuestran los numerosos casos paradigmáticos resueltos por el SIDH, cuyo impacto ha alcanzado mucho más allá del Estado específico al que el asunto se refería. Esto ha permitido, por ejemplo, que a través del sistema de casos se hayan posicionado a nivel de muchos Estados de la OEA temas como la confrontación de violaciones masivas y sistemáticas, la violencia contra la mujer o los derechos de los

---

22 Art.59.3 reformado.

pueblos indígenas, entre muchos otros. Asimismo, las visitas de la Comisión a los países – usualmente referidas en principio a funciones de monitoreo de la situación – le dan visibilidad y difusión al Sistema Interamericano. Lo propio ocurre con los informes temáticos y de países que publica la Comisión. Por lo demás, ya hemos mencionado cómo el trabajo de las relatorías temáticas tiene componentes de protección y de promoción.

El problema se presenta cuando se pretende que la Comisión realice tareas intensivas de educación en derechos humanos, especialmente cuando se la llama a ello sin asignársele recursos financieros adicionales. En el contexto actual esto sólo podría llevarse a cabo en desmedro de las labores de protección.

En rigor, el panorama en materia de educación en derechos humanos es uno muy distinto – y mucho más positivo – que el que existía hasta hace algunos años: numerosas universidades de la región imparten cursos de grado y posgrado en la materia y ella incluso, se ha incorporado en la enseñanza escolar en muchos países. Por cierto que la CIDH tiene contribuciones que efectuar al respecto, pero ello no puede ser en menoscabo de su labor única como órgano interamericano de derechos humanos de acceso directo para las víctimas.

### **Otros temas**

Los temas hasta aquí analizados son aquellos en los cuales se ha puesto mayor énfasis en el debate reciente sobre las reformas en los órganos políticos de la OEA. Existen, sin embargo, otros importantes aspectos a los que, si bien se ha hecho mención en el debate en la OEA, ella ha sido efectuada sólo por algunos Estados o – como ocurre con el tema del financiamiento – solo fueron enfatizados de manera significativa con escasa anticipación a la

Asamblea General Extraordinaria. A continuación, revisamos brevemente algunos de esos temas adicionales, que los propios órganos de derechos humanos del SIDH han resaltado.

### Financiamiento

Aunque la Comisión y la Corte IDH pueden continuar mejorando su gestión, para poder dar un salto cualitativo en su trabajo – a la altura de lo que se espera de estos organismos –, resulta indispensable fortalecer sustancialmente su dotación de recursos financieros. En efecto, la labor del SIDH se ve afectada de manera muy importante por la crónica falta de recursos de sus órganos, la cual hace imposible que ellos cumplan a cabalidad los mandatos que les han sido asignados. Ello tiene un impacto especialmente grave en lo concerniente al sistema de casos en la Comisión, ya que la imposibilitan de hacerse cargo de manera expedita del enorme volumen de denuncias que recibe cada año. Incluso en los períodos de mayor apoyo al trabajo de la Comisión y la Corte IDH en las intervenciones de los Estados en los órganos políticos de la OEA, ello no se ha traducido en un incremento relevante de sus contribuciones financieras a dichos órganos. Como mencionáramos, en el transcurso del año 2011 la Comisión sometió a consideración de los Estados Miembros de la OEA un Plan Estratégico para los cinco años siguientes, en el cual se precisa de qué formas y en qué grados se fortalecería el cumplimiento de sus distintos mandatos dependiendo del nivel de recursos financieros de que disponga. Sin embargo, dicho Plan Estratégico no ha ocupado un lugar relevante en los debates sobre la reforma al interior del Consejo Permanente.

La Asamblea General Extraordinaria de la OEA se pronunció sobre la cuestión del financiamiento, resolviendo

Reafirmar su compromiso de lograr el pleno financiamiento del SIDH a través del Fondo Regular de

la Organización de los Estados Americanos (OEA) sin que ello vaya en detrimento del financiamiento para los otros mandatos de la Organización. Mientras se alcanza ese compromiso, invitar a los Estados Miembros, a los Estados Observadores y a otras instituciones a que continúen realizando contribuciones voluntarias en el marco de los Lineamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2010-2015 y del Plan Estratégico de la CIDH 2011-2015, preferentemente sin fines específicos<sup>23</sup>.

Asimismo, en la mencionada Asamblea se dispuso “solicitar al Secretario General que presente al Consejo Permanente a la brevedad posible un análisis detallado y actualizado de los costos del pleno funcionamiento de los órganos del SIDH conforme a la información proporcionada por la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”<sup>24</sup>.

### Implementación

Uno de los principales problemas pendientes se refiere a la insuficiente implementación de las decisiones e informes de los órganos de derechos humanos del SIDH. Aunque el nivel de implementación ha aumentado en el contexto de los procesos de democratización en los Estados de la OEA, éste continúa presentando serias limitaciones. El aspecto más positivo es que, de manera creciente, los Estados van dando cumplimiento a aquellas resoluciones que establecen indemnizaciones para las víctimas, así como diversas formas de reparación simbólica.

---

23 CIDH, *Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.P AG/RES.1 (XLIV-E/13) corr.1, 24 marzo 2013, numeral 5.

24 *Ibidem*, numeral 6.

Mucho menos frecuente resulta, en cambio, que implementen otro tipo de medidas, tales como reformas legislativas o de otro carácter. Señalábamos recién que, como tendencia, dichas reformas se han incrementado; sin embargo, ellas suelen tomar mucho tiempo y a menudo no dicen relación con un caso concreto. Por último, el mayor grado de implementación suele hallarse en lo referido a la investigación a fondo y sanción de los perpetradores de violaciones a los derechos humanos. Esto queda de manifiesto al revisar el alto porcentaje de casos a los que la CIDH continúa dando seguimiento mucho después de haber decidido sobre los mismos, así como del importante volumen de casos que la Corte IDH mantiene abiertos después de emitir sentencia.

Un factor relevante al respecto lo constituye la falta de acción de los órganos políticos de la OEA como garantes colectivos del SIDH. Aunque en los últimos años la Asamblea General ha venido aprobando resoluciones en las que llama a los Estados a acatar las resoluciones de la Comisión y la Corte IDH, en los hechos los órganos políticos de la OEA no suelen ir más allá de eso. En este sentido, los órganos políticos de la OEA no se hacen cargo de dar seguimiento a casos específicos o a la situación de incumplimiento reiterado en que un Estado pueda encontrarse frente a la Comisión o a la Corte IDH.

### Autonomía de la CIDH

A diferencia de la Corte IDH, la Comisión no posee una consagración plena de su autonomía, y ha sido a través de la práctica que ha ido adquiriéndola a lo largo de los años. Las regulaciones al respecto son de carácter híbrido, puesto que, por una parte, los comisionados son elegidos en sus capacidades individuales y, por otra, el personal de la Comisión depende administrativamente de la Secretaría General de la OEA.

En los últimos 20 años se ha producido un notorio avance al respecto, al haberse desarrollado la práctica de que el Secretario General de la OEA ratifica a las personas seleccionadas por la Comisión (para lo cual ésta emplea habitualmente el mecanismo del concurso público). Esto ha traído consigo un claro fortalecimiento de la experticia del personal de la Comisión. Sin embargo, se trata únicamente de una práctica, que, en la medida que no sea consagrada jurídicamente, se corre el riesgo de que pueda ser revertida. De hecho, como mencionáramos, el origen de la fuerte discusión sobre reformas tuvo como una de sus causas principales el nombramiento del Secretario Ejecutivo de la CIDH.

## **Conclusión**

El SIDH ha experimentado una constante evolución a través de su historia, adaptándose a los diferentes contextos en los que ha operado. Una vez establecidos sus instrumentos básicos, han sido los propios organismos de derechos humanos – la Comisión y la Corte IDH – las que han emprendido las reformas a través de sucesivas modificaciones de sus reglamentos y prácticas. Ello se ha dado en los procesos que han tenido lugar desde hace más de una década, con una amplia participación de los Estados y de la sociedad civil.

El proceso de reformas reciente estuvo marcado por tensiones muy fuertes y en algunos momentos, pareció que serían los propios Estados los que llevarían a cabo las transformaciones. Sin embargo, ello en definitiva no sucedió y fue la Comisión la que, por la vía de reformas a su Reglamento, políticas institucionales y prácticas, abordó una serie de planteamientos de importancia formulados por los Estados y la sociedad civil, manteniéndose

---

así una tradición que ha contribuido al fortalecimiento del Sistema Interamericano.

Para concluir, es importante resaltar aunque las reformas adoptadas implican una serie de avances, ellas difícilmente acarrearán un salto cualitativo en el funcionamiento del SIDH si no van acompañadas de una provisión de recursos adecuados para que la Comisión y la Corte IDH desarrollen sus tareas.



