

El fortalecimiento de la CIDH: la participación de México en un proceso permanente

Strengthening the Inter-American Commission on Human Rights: Mexico's Participation in an Ongoing Process

Ximena Mariscal

Misión de México ante la Organización de los Estados Americanos
xmariscal@sre.gob.mx



Resumen:

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos está sujeta a un ejercicio permanente de evaluación y transformación. Este proceso es una oportunidad para fortalecer las capacidades del órgano cuyos objetivos evolucionan en función del desarrollo de los Estados y de los derechos que promueve, protege y defiende.



Abstract:

The Inter-American Commission on Human Rights is subject to an ongoing exercise of evaluation and transformation. This process is an opportunity to strengthen the capacities of this body whose objectives evolve according to the development of states and the rights that promotes, protects and defends.



Palabras clave:

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mecanismo regional, proceso de fortalecimiento, derechos humanos, OEA, participación de México.



Key Words:

Inter-American Commission on Human Rights, regional mechanism, strengthening process, human rights, OAS, participation of Mexico.

El fortalecimiento de la CIDH: la participación de México en un proceso permanente

Ximena Mariscal

Introducción

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante referida como la “CIDH”, o la “Comisión”, o la “Comisión Interamericana”) anunció públicamente el pasado 25 de mayo de 2016 que atraviesa por una grave crisis financiera, la cual amenaza con impedir que el órgano interamericano cumpla con las obligaciones de protección, promoción y defensa de los derechos humanos que le fueron decretadas por los Estados del continente americano. El presidente de la CIDH decidió que el escenario para comunicar esta problemática fuera el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA). De acuerdo con lo informado por el presidente de la CIDH, la gravedad de la situación presupuestaria implica “la imposibilidad de la CIDH de cumplir con su mandato y, consecuentemente, la desprotección de miles de víctimas para quienes esta institución es su última oportunidad de obtener justicia”.¹

La intervención del presidente de la CIDH, aunada a las manifestaciones de funcionarios de su Secretaría Ejecutiva y a la actividad en redes

¹ James Cavallaro, “Palabras del comisionado James Cavallaro, presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante el Consejo Permanente”, Washington, D. C., 25 de mayo de 2016, en <http://www.oas.org/es/cidb/actividades/discursos/25.05.16.asp> (fecha de consulta: 26 de septiembre de 2016).

sociales de la propia Comisión por medio de tuits, anuncios y la publicación de datos sobre el presupuesto del organismo interamericano, provocó una reacción negativa de los Estados de la OEA, no sólo por el tono de amenaza con el que fue percibida la noticia, sino por el carácter urgente de la situación. Durante la sesión del Consejo Permanente, algunos representantes permanentes ante la Organización cuestionaron, manteniendo el discurso de apoyo a los derechos humanos y al Sistema Interamericano, las razones por las que la CIDH había llegado a esta crisis; otros más incluso sugirieron que la falta de recursos se debía a que los Estados habían perdido la confianza en la institución y que eran necesarios cambios estructurales que aseguraran la actuación eficiente, efectiva y transparente de la Comisión.²

Aunque la crisis económica de la CIDH no ha sido resuelta en forma definitiva, al parecer la emergencia fue superada y la Comisión tendrá recursos para continuar con sus actividades al menos por un periodo adicional. No obstante, los pronunciamientos sobre reformas a la misma continúan en el centro del debate, ya que, por una parte, una mayoría importante de países considera indispensable analizar el funcionamiento del órgano interamericano para propiciar cambios que lo hagan más eficiente y, por la otra, se han registrado manifestaciones de algunas organizaciones de la sociedad civil y dentro de la propia CIDH para las cuales cualquier proceso de reforma empujado por los Estados tiene la intención de debilitar a la Comisión.

Las discusiones a favor y en contra de la modernización de la CIDH son un reflejo de la situación actual del órgano cuasijurisdiccional que compone, junto con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el Sistema de Derechos Humanos de las Américas, el instrumento fundamental para la protección de los derechos humanos en el continente y uno de los aportes más importantes de la OEA. El Sistema en su conjunto deberá

² OEA, “Regular Meeting of the Permanent Council, May 25th, 2016”, en Youtube, 25 de mayo de 2016, en <https://youtube/5sdoKBYW54M> (fecha de consulta: 26 de septiembre de 2016). Video de la sesión en la que se discute la crisis financiera de la CIDH, la intervención de los representantes permanentes de los Estados comienza en el minuto 44:45.

ser objeto de evaluaciones y reformas constantes que lo fortalezcan; no obstante, para los efectos de este artículo se hará referencia únicamente a la situación de la CIDH.

Procesos de reflexión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Desde la concepción inicial de un órgano regional como parte del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Esenciales del Hombre se contempló la necesidad de que el mecanismo tuviera la capacidad de adaptarse a los tiempos y al desarrollo social, político y económico de los Estados. Así lo indica la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

Que la consagración americana de los derechos esenciales del hombre unida a las garantías ofrecidas por el régimen interno de los Estados establece el sistema inicial de protección que los Estados americanos consideran adecuado a las actuales circunstancias sociales y jurídicas, no sin reconocer que deberán fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias.³

No sorprende, por lo tanto, que el Reglamento de la Comisión haya sido modificado en nueve ocasiones. La adecuación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos es, de hecho, alentado por la propia Declaración, en busca de su fortalecimiento.

Los Estados americanos han coincidido en que una de las prioridades comunes a nivel interno e interamericano es el desarrollo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos; así lo expresaron en la Tercera

³ OEA, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948, considerando, párrafo 4, en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/declaracion-americana-derechos-deberes-hombre.pdf> (fecha de consulta 27 de septiembre de 2016).

Cumbre de las Américas de 2001 al incluir el tema de derechos humanos en la agenda regional. En los mandatos derivados de la Cumbre se expresa textualmente el apoyo al “fortalecimiento y perfeccionamiento de la eficacia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”.⁴

Una muestra más del interés de los Estados en consolidar los órganos de derechos humanos se encuentra en el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas en Quebec, en la que se expresa que se tomarán medidas enfocadas en los tres principales retos del Sistema: la universalización, el cumplimiento de las resoluciones de sus órganos y su financiamiento, y los desafíos que continúan vigentes hasta ahora.⁵

Los mismos mandatos dirigidos al fortalecimiento de las capacidades y eficiencia de la Comisión y de la Corte IDH fueron adoptados en las declaraciones de las Cuarta y Quinta Cumbre de las Américas celebradas en 2005 y 2009, respectivamente.⁶

Un ejercicio exclusivo para analizar el funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se inició a instancias de México en 2008, cuando se convocó a representantes de Estados, de la sociedad civil, de la Comisión y la Corte IDH a participar en diálogos abiertos para reflexionar sobre las virtudes y los defectos del Sistema, así como los re-

⁴ Tercera Cumbre de las Américas, Declaración de Quebec, 22 de abril de 2001, párrafo 7, disponible en http://www.summit-americas.org/iii_summit/iii_summit_dec_sp.pdf (fecha de consulta: 27 de septiembre de 2016).

⁵ Tercera Cumbre de las Américas, Plan de Acción, 22 de abril de 2001, disponible en http://www.summit-americas.org/iii_summit/iii_summit_poa_sp.pdf (fecha de consulta: 27 de septiembre de 2016). Cabe destacar que en este documento incluso se encomendó el examen de la posibilidad de que la Corte IDH y la CIDH funcionaran de manera permanente.

⁶ En las declaraciones de Mar del Plata y de Puerto España se reafirma la necesidad de continuar con el proceso de fortalecimiento y perfeccionamiento de la eficacia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Véanse Cuarta Cumbre de las Américas, Declaración de Mar del Plata. “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”, Mar del Plata, Argentina, 5 de noviembre de 2005, en http://www.summit-americas.org/iv_summit/iv_summit_dec_sp.pdf (fecha de consulta: 27 de septiembre de 2016) y Quinta Cumbre de las Américas, Declaración de Compromiso de Puerto España, Puerto España, Trinidad y Tobago, 19 de abril de 2009, en http://www.summit-americas.org/V_Summit/decl_comm_pos_sp.pdf (fecha de consulta: 27 de septiembre de 2016).

querimientos para que sus órganos, en especial la Comisión, manteniendo su autonomía e independencia, fueran más eficientes, imparciales y transparentes, mediante el equilibrio de sus responsabilidades en materia de protección y promoción de los derechos humanos, de la mano de los Estados. Aprovechando las aportaciones de este ejercicio, la CIDH fue capaz de deducir la necesidad de reformas a sus mecanismos y aprobó diversas modificaciones a su Reglamento durante el periodo ordinario de sesiones celebrado en noviembre de 2009.⁷ La propia Comisión afirmó que el sentido de las reformas es realizar ajustes necesarios para el fortalecimiento del Sistema.⁸

El perfeccionamiento de la CIDH requiere entonces de la evaluación permanente de sus actividades, procesos y estructura tomando en cuenta las necesidades y las características cambiantes de las otras partes del Sistema (gobiernos, sociedad civil, individuos e incluso la Corte IDH), con el fin último de cumplir con su mandato de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos.

El proceso de fortalecimiento de la CIDH 2011-2013

Un nuevo proceso de análisis de las labores y capacidades de la Comisión Interamericana se inicia en 2011, a partir de la creación del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión

⁷ CIDH, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por la Comisión en su 137 periodo ordinario de sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009, en <http://www.oas.org/es/cidb/mandato/Basicos/25.REGLAMENTO%20CIDH%202009%20.pdf> (fecha de consulta: 28 de septiembre de 2016).

⁸ La CIDH, al anunciar las reformas a su Reglamento señaló: “El objetivo central de estas reformas es avanzar en el fortalecimiento del sistema interamericano a través del afianzamiento de la participación de las víctimas, de las garantías al equilibrio procesal y de la publicidad y la transparencia, así como de la adopción de ajustes necesarios tras la reforma realizada en 2001, entre otros”. CIDH, “CIDH publica su nuevo reglamento”, comunicado de prensa núm. 84/09, Washington, D. C., 10 de diciembre de 2009, en <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2009/84-09sp.htm> (fecha de consulta: el 27 de septiembre de 2016).

Interamericana de Derechos Humanos por el Consejo Permanente de la OEA.⁹ Este proceso llamó especialmente la atención por las voces críticas que anunciaban que la autonomía, la independencia y las mismas facultades de la CIDH estarían en riesgo de debilitarse por la acción de los Estados.¹⁰ De acuerdo con esta postura, un grupo de Estados estaría actuando en contra de la Comisión como respuesta a su inconformidad por algunas decisiones tomadas por ésta en contra de los intereses de aquéllos, en especial relacionadas con la implementación de medidas cautelares, el seguimiento de peticiones y casos y el trabajo de las relatorías.¹¹

⁹ El Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del SIDH fue creado el 29 de junio de 2011 por el Consejo Permanente de la OEA, en cumplimiento a un mandato de la Asamblea General aprobado durante su 41 periodo de sesiones celebrado en junio de 2011, en el cual se encomendó al Consejo Permanente “que profundice el proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos y su Estatuto, con miras a lograr el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y presente sus recomendaciones a los Estados Miembros a la brevedad posible”. Asamblea General de la OEA, Declaración del señor Hugo Martínez, ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador y presidente del cuadragésimo primer periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General, realizada durante la cuarta sesión plenaria, a continuación de la presentación del Dr. José de Jesús Orozco, primer vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, AG/INF. 478/11, 29 junio 2011.

¹⁰ Sobre las posiciones que afirmaban que el proceso de Reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue iniciado para restringir a la CIDH. Véanse *Los debates sobre el rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en democracia. Memoria histórica del proceso de reflexión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos 2011/2014*, Buenos Aires, CEJIL (Documento de Coyuntura, 9), 2014, y Katya Salazar y Daniel Cerqueira, “Las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos antes, durante y después del proceso de fortalecimiento: por un balance entre lo deseable y lo posible”, en Camila Barretto Maia, Edurne Cárdenas, D. Cerqueira, Raísa Cetra, Gastón Chillier, Mariana González Armijo, Celeste Kauffman, Gabriela Kletzel, Laura Lyons Cerón, Jefferson Nascimento, Miguel Pulido Jiménez, Silvia Ruiz Cervantes, César Rodríguez Garavito, Jaqueline Sáenz Andujo, K. Salazar, María Sánchez de Tagle, Nelson Camilo Sánchez y Pétalla Timo, *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Nuevos tiempos, viejos retos*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Colección Dejusticia), 2015, pp.144-189, disponible en http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.759.pdf (fecha de consulta: 13 de abril de 2016).

¹¹ Hay un consenso entre organizaciones de la sociedad civil que argumentan que el proceso de reflexión fue la reacción de los Estados a algunas decisiones de la CIDH en contra de intereses estatales, destacándose las determinaciones por las cuales la CIDH dictó medidas cautelares en dos asuntos en particular: comunidades indígenas de la cuenca

En esta ocasión, el proceso fue particularmente complicado en virtud del ambiente de confrontación entre los Estados y la CIDH, el cual se sintió desde el origen de la iniciativa al decidir que se evaluaría únicamente la labor de la Comisión y no se incluiría a ambos órganos del Sistema. Además, mientras transcurría el proceso de reflexión, el 10 de septiembre de 2012 el gobierno de Venezuela comunicó oficialmente que denunciaba la Convención Americana sobre Derechos Humanos, anuncio que confirmó el distanciamiento de los Estados con el mecanismo interamericano de protección y promoción de los derechos humanos.

En este contexto es comprensible que la Comisión Interamericana se sintiera atacada cuando en las discusiones del Grupo de Trabajo surgió la posibilidad de contemplar modificaciones al Estatuto de la Comisión o a la misma Convención Americana sobre Derechos Humanos. De acuerdo con lo señalado tanto por la CIDH, a través de sus comisionados y la Secretaría Ejecutiva, como por organizaciones de la sociedad civil, abrir estos instrumentos a la discusión de los gobiernos pondría en riesgo la supervivencia del Sistema o, por lo menos, que pudiera mantener su independencia.

La participación de México en el proceso de fortalecimiento

México, miembro fundador de la OEA, ha tenido a lo largo de la historia de la Organización un papel fundamental tanto por su activismo al hacer avanzar negociaciones en temas de interés regional, como por ser el tercer contribuyente a su presupuesto. México ha privilegiado el fortalecimiento de la OEA para que se consolide como el espacio en el que se discutan

del Río Xingu, Pará, Brasil (MC 382/10), dictadas a favor de comunidades indígenas de Brasil ordenando la suspensión de las obras de construcción de la planta hidroeléctrica de Belo Monte, y Emilio Palacio, Carlos Nicolás Pérez Lapentti, Carlos Pérez Barriga y César Pérez Barriga (MC 406/11), dictadas a favor de un periodista y tres directores de un periódico en Ecuador, ordenando que el Estado suspendiera la sentencia por la que fueron condenados por el delito de injurias en contra del presidente ecuatoriano Rafael Correa. Véase CIDH, “Medidas cautelares. Otorgamientos y ampliaciones”, en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp> (fecha de consulta: 29 de septiembre de 2016).

y resuelvan los conflictos del continente por medio de la cooperación, el diálogo y el desarrollo de los países.¹²

En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, México se ha distinguido también y en especial a partir de la aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH, como un actor principal y un referente en todas las discusiones y decisiones que se toman sobre éste.¹³ La participación mexicana se encuentra tanto en el apoyo económico y político que México ha otorgado a los órganos del Sistema como por la cantidad de peticiones y casos que ha recibido y respondido de manera seria y profesional, con lo cual ha reiterado la legitimidad y confianza que lo vinculan con la Comisión y la Corte IDH.

En el marco del proceso de reflexión de la CIDH 2011-2013, la participación dinámica de México fue fundamental para lograr, mediante el diálogo constructivo, que las confrontaciones entre los Estados y la Comisión se dirigieran a favor del verdadero fortalecimiento de ésta, salvaguardando su autonomía e independencia. México lideró las discusiones a través de la presidencia del Grupo de Trabajo, ocupada por el representante permanente de México ante la OEA. Gracias a las habilidades diplomáticas de la delegación mexicana, el mecanismo contó con la participación comprometida de los Estados, la Comisión y la sociedad civil.¹⁴

¹² Claude Heller, "México en la OEA: tesis y posiciones tradicionales", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 54, junio-septiembre de 1998, pp. 9-18.

¹³ México aceptó la competencia contenciosa de la Corte IDH mediante instrumento firmado el 16 de diciembre de 1998. Véase "Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm#M%Exico (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2016).

¹⁴ La presidencia del Grupo de Trabajo fue solicitada y obtenida por el embajador Joel Hernández García, representante permanente de México ante la OEA durante el proceso de reflexión. Para consultar los detalles de los trabajos del Grupo de Trabajo, véase "Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH", en <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp> (fecha de consulta: 29 de septiembre de 2016).

La posición de México durante los casi dos años que duró el proceso de reflexión defendió la autonomía de la Comisión, insistió en la universalidad del Sistema, en la importancia de cumplir con las decisiones de los órganos y en la necesidad de aumentar su financiamiento, para lo cual destacó la vigencia que el sistema de derechos humanos tiene para el continente.

El presidente del Grupo de Trabajo trabajó, en conjunto con los Estados, la agenda de temas que sería discutida, defendiendo siempre el interés último del proceso, esto es, el fortalecimiento verdadero de la CIDH, sin menoscabar su autonomía. Finalmente, el 13 de diciembre de 2011 el Grupo de Trabajo adoptó su informe final (GT/SIDH-13/11 rev. 2), que fue aprobado por el Consejo Permanente un mes después.

Reformas al Reglamento de la CIDH como resultado del proceso de fortalecimiento

El informe del Grupo de Trabajo adoptado por el Consejo Permanente de la OEA el 25 de enero de 2012 contenía 67 recomendaciones, de las cuales 53 estaban dirigidas a la CIDH, otras a los Estados y una al secretario general.¹⁵

La Comisión, en virtud del diálogo abierto y del acercamiento logrado por el representante permanente de México por medio del entonces presidente de la CIDH, el también mexicano comisionado José de Jesús Orozco, resolvió involucrarse directamente en el proceso adelantando propuestas para reformar sus políticas, prácticas y reglamento. En lugar de esperar a que los Estados decidieran cómo ejecutar, por sus propias manos, las recomendaciones del Grupo de Trabajo, inició un amplio proceso de consulta a los usuarios del Sistema mediante foros, cuestionarios y audiencias públicas para conocer sus críticas, apoyos, requerimientos y expectativas.¹⁶

¹⁵ El informe final del Grupo de Trabajo está disponible en “Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH”, en <http://www.oas.org/consejo/sp/reflexion.asp#Recomendaciones%20GT%20CP> (fecha de consulta: 1 de octubre de 2016).

¹⁶ J. Jesús Orozco, “El proceso de fortalecimiento. Miradas desde el interior”, en *Aportes DPLF. Revista de la Fundación para el Debido Proceso*, año 7, núm. 19, abril de 2014,

Como resultado de estas acciones se construyó un programa de reformas que incluyó innovaciones al Reglamento de la Comisión y a sus programas y prácticas.¹⁷ Las reformas al Reglamento de la CIDH regulan tanto algunos procedimientos dentro del sistema de casos y peticiones individuales, como los mecanismos de monitoreo geográfico, temático y de promoción de los derechos humanos, incorporando respuestas a las observaciones y críticas de los Estados.

El desarrollo de la CIDH: un proceso permanente

Todos los procesos de reflexión y las reformas al Reglamento de la CIDH derivadas de esas iniciativas han coincidido en que los retos de la Comisión se resumen en los siguientes: avanzar en la universalización de los instrumentos interamericanos de derechos humanos, alcanzar el cumplimiento pleno de las decisiones de ambos órganos del Sistema Interamericano y contar con financiamiento sustentable a partir de fuentes permanentes, regulares y obligatorias para los Estados Parte de la OEA.

A pesar de las amplias discusiones, las posturas y propuestas de todas las partes involucradas y las modificaciones a los instrumentos reglamentarios de la Comisión, no se ha avanzado significativamente en ninguna de estas tres materias.

El más reciente ejercicio de fortalecimiento concluyó, formalmente, con las reformas al Reglamento de la CIDH aprobadas en su 147 periodo ordinario de sesiones, celebrado en marzo de 2013, y, oficialmente, mediante la resolución resultado del Proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el

pp. 4-8, en http://dplf.org/sites/default/files/aportes_19_web_0.pdf (fecha de consulta: 14 de diciembre de 2016).

¹⁷ CIDH, “Exposición de motivos”, en Reforma del reglamento, políticas y prácticas, Resolución 1/2013, 18 de marzo de 2013, en <http://www.oas.org/es/cidb/decisiones/pdf/Resolucion1-2013esp.pdf> (fecha de consulta: 1 de octubre de 2016).

fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General Extraordinaria del 22 de marzo de 2013.¹⁸

De la resolución mencionada derivan tres elementos que engloban el sentido del proceso de discusión y reflejan los enfoques de las partes involucradas; primero, se aprecia la respuesta de la CIDH al ejercicio que desembozó en la reforma a su instrumento reglamentario, después de haber tomado en consideración las recomendaciones del Grupo de Trabajo; segundo, se reitera que los Estados están comprometidos y son corresponsables del desarrollo del sistema regional de derechos humanos, lo cual debe verse reflejando en su financiamiento pleno, y tercero, se destaca que el Sistema tiene que continuar adaptándose a las necesidades de los tiempos y las circunstancias para avanzar en el cumplimiento de sus propósitos. El último elemento señalado se incluye en el resolutivo segundo de la resolución que mandata al Consejo Permanente de la Organización a “continuar el diálogo sobre los aspectos fundamentales para el fortalecimiento del SIDH”.¹⁹

La Comisión cuenta con el compromiso de los Estados de fortalecer un régimen que los acompañe en la protección de los derechos humanos tanto por medio de su promoción como en su defensa ante actos de autoridades de los propios Estados. Por consiguiente, cualquier iniciativa de modificación de alguno de los usuarios del sistema regional de derechos humanos obliga a su análisis abierto y serio frente a los propios órganos y las demás partes. Más que una amenaza, cuando alguno de los actores, en especial los Estados, se pronuncian por la necesidad de reflexionar sobre el sistema, constituye una oportunidad para profundizar en el análisis y la evaluación del mecanismo, sus procedimientos y su constitución. A continuación se mencionan dos áreas de oportunidad en las que resulta indispensable continuar trabajando.

¹⁸ Asamblea General Extraordinaria de la OEA, Resultado del Proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, AG/RES. 1 (XLIV-E/13) rev. 1, 22 de marzo de 2013, disponible en <https://www.oas.org/consejo/sp/Reflexion.asp> (fecha de consulta: 1 de octubre de 2016).

¹⁹ *Ibid.* p. 2.

Reto pendiente: fortalecer el mecanismo de soluciones amistosas

Los Estados y la CIDH han coincidido también en que la comunicación franca, abierta y constante entre ambas partes es un elemento indispensable para el funcionamiento del sistema. Teniendo esta interlocución en cuenta, sería deseable que se utilizara para privilegiar las soluciones amistosas en el sistema de peticiones y casos, un reto de la Comisión que repercute igualmente en la percepción y en la efectiva promoción de los derechos humanos al interior de los Estados.

La CIDH ha reiterado en los últimos años que enfocará sus esfuerzos en apoyar, aconsejar y acompañar las conversaciones sobre eventuales soluciones amistosas que los gobiernos entablen con las víctimas y sus representantes en peticiones o casos ante el Sistema. De hecho, en su informe de labores correspondiente a 2015, por primera vez se incluye dentro del capítulo I, relativo a las actividades de la Comisión, una sección sobre soluciones amistosas y su seguimiento.²⁰ El arreglo consensuado de las controversias promovido y facilitado por la CIDH no sólo ayuda a desahogar el sistema colapsado por la cantidad de peticiones y casos que se encuentran pendientes de resolver, sino que además constituye una buena práctica que, de ser exitosa, puede replicarse en otros asuntos.

El desafío que tiene que superar la Comisión en su intervención en procesos de solución amistosa es el de participar activamente alentando a las partes a dialogar para encontrar puntos comunes dentro del conflicto. La función de la Comisión en este mecanismo es de un amigable componedor imparcial y objetivo, cuyo interés único es que los derechos humanos de los individuos involucrados en los casos sean respetados y, en su caso, reparadas las violaciones, con el acuerdo de las partes.

²⁰ CIDH, *Informe anual 2015*. Capítulo I. “Actividades de la CIDH en 2015”, pp. 35-39, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap1-ES.pdf> (fecha de consulta: 2 de octubre de 2016).

Reto pendiente: el mandato de la CIDH para prevenir las violaciones de derechos humanos

De acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión tiene la misión de promover la observancia y la defensa de los derechos; entre sus funciones está la de estimular la conciencia de los derechos humanos en el continente e incitar a los gobiernos de los Estados Parte de la Convención para que adopten medidas progresivas y disposiciones para fomentar el pleno respeto de los derechos humanos.²¹ De estas facultades se deduce un mandato para que la CIDH actúe en la prevención de violaciones de derechos humanos. Sus actividades, tanto de promoción de los derechos humanos como en el sistema de peticiones y casos, deben estar dirigidas a que las situaciones de violación de derechos humanos, que se comenten repetidamente por las autoridades de los Estados americanos, dejen de ocurrir.

En su labor de monitoreo geográfico y temático de la situación de los derechos humanos en el continente, la Comisión está obligada no sólo a señalar a los Estados por las violaciones cometidas y formular recomendaciones generales, sino a elaborar propuestas de políticas públicas enfocadas a la prevención y dirigidas a cada Estado de conformidad con su circunstancia. De la misma forma, en el trámite de peticiones individuales, la Comisión, tanto en los asuntos que llegan como demandas ante la Corte IDH o aquellos que son publicados señalando las violaciones cometidas por el Estado acusado, como en las solución amistosa, puede incluir propuestas de instrumentos y prácticas para evitar que situaciones como las que se condenan continúen ocurriendo. Aquí también, el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los Estados por medio de la Comisión es una buena opción para trabajar en el reto que constituye la prevención de violaciones de derechos humanos.

²¹ OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 de noviembre de 1969, art. 11, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/convencion-americana-derechos-humanos.pdf> (fecha de consulta: 2 de octubre de 2016).

Conclusiones

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos es indiscutiblemente una de las principales contribuciones de la Organización de los Estados Americanos. El Sistema fue concebido, creado y ha sido mantenido y fortalecido por los propios Estados Parte de la Organización. Actualmente, este sistema de protección interamericano continúa vigente y constituye, más que nunca, el mecanismo idóneo para trabajar en la promoción y protección de los derechos humanos en el continente.

Resulta indispensable que los propios Estados, en comunicación y coordinación con los órganos del Sistema y las organizaciones de la sociedad civil, avancen en el fortalecimiento de los mecanismos de protección de derechos humanos por medio de la universalización de los instrumentos interamericanos, el seguimiento al cumplimiento de las decisiones de los órganos de protección y su financiamiento sostenible. Estos retos, si se contemplan de forma coordinada y complementaria con los Estados, permitirán la creación y modernización de la legislación y las instituciones que a nivel interno sean las responsables de la defensa de los derechos humanos. La CIDH está facultada para hacer propuestas concretas para la elaboración de políticas públicas dirigidas a la no repetición de las violaciones de derechos humanos; en este sentido, el comisionado Paulo Vanucchi, elegido para formar parte de la Comisión del 1 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2017, ha señalado que la primera prioridad de la Comisión es “construir una agenda propositiva con cada Estado Parte, de modo que las acciones de defensa, que generalmente requieren exigencias, presiones y denuncias, ocurran de forma paralela con alianzas y coordinaciones con los segmentos del poder público que sean más sensibles a la temática de los derechos humanos”.²²

Los procesos de evaluación, discusión y reflexión del funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos son una oportuni-

²² Paulo Vannuchi, “Nuevos desafíos para el sistema interamericano de derechos humanos”, en *Aportes DPLF, Revista de la Fundación para el Debido Proceso*, año 7, núm. 19, abril de 2014, pp. 63-64, en http://dplf.org/sites/default/files/aportes_19_web_0.pdf (fecha de consulta: 14 de diciembre de 2016).

dad para estudiar y proponer soluciones a los desafíos del Sistema. Sin importar la forma que tomen estos procesos, el diálogo y la participación de todas las partes asegurarán que sus resultados contribuyan efectivamente a superar los retos a favor de la protección de los derechos humanos en nuestros Estados.

A pesar de cualquier propuesta que suponga el debilitamiento del Sistema, es voluntad de todos los Estados avanzar en la protección plena de los derechos humanos: por consiguiente, las facultades de la Comisión y su capacidad para actuar en esta meta estarán protegidas siempre por el interés común. El fortalecimiento de la CIDH radica justamente en su capacidad de modernizarse superando sus propios desafíos.

México es un actor indispensable en el ámbito interamericano, tanto por su posición histórica como por su participación activa, relevante, transparente y de apoyo al Sistema Interamericano de Derechos Humanos en todas las iniciativas de reflexión sobre el mismo. México está obligado, por ende, a continuar aportando en la modernización y la evolución del Sistema, en especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.