

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Por Ariel E. Dulitzky (*)

SUMARIO:

I. Introducción.– II. Descripción general de la Comisión: funciones múltiples con algunas de carácter cuasi-jurisdiccionales.– III. Adjudicación de casos.– IV. Una breve nota sobre la metodología de nuestra investigación.– V. Estado actual del sistema de casos: congestiónamiento, sobrecarga en las etapas iniciales, pocas decisiones finales y grandes demoras.– VI. Reformas procesales y administrativas y su impacto en la eficiencia de la Comisión.– VII. Explicaciones adicionales sobre la situación actual.– VIII. La eficacia y eficiencia de la Comisión como marco normativo para entender y atender el congestiónamiento y las demoras procesales.– IX. Los objetivos específicos del sistema de casos de la CIDH.– X. La tramitación de peticiones como valor en sí mismo.– XI. Los objetivos del sistema de casos como límite a las posibles respuestas al rezago y retardo procesal.– XII. Recomendaciones a la Comisión Interamericana.– XIII. Estructura de los procedimientos.– XIV. Gestión del procedimiento.– XV. Administración y cultura institucional.– XVI. Conclusión

I. INTRODUCCIÓN

“Muy poco, muy tarde” explora la crítica tensión que existe en la adjudicación de los derechos humanos: la relación entre eficiencia y eficacia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, órgano autónomo de la Organización de los Estados Americanos, emplea demasiado tiempo en tramitar las peticiones individuales de denuncias de violaciones a los derechos humanos. Este artículo representa un primer esfuerzo por ofrecer datos empíricos comprensivos que fundamenten dicho consenso. Asimismo, busca esta base fáctica para analizar las tensiones existentes entre eficiencia y eficacia en la adjudicación de casos de derechos humanos. Sin pasar por alto la importancia de la celeridad en la adjudicación de derechos humanos, este artículo cuestiona la viabilidad, e incluso la convenien-

cia, como principio general y de aplicación universal de alcanzar una pronta resolución de todos los casos de derechos humanos. Por el contrario, este artículo sostiene que un órgano jurisdiccional de derechos humanos efectivo sólo debe intentar alcanzar la mayoría de sus objetivos para los que fue creado o que procura satisfacer la mayoría del tiempo. Dichos objetivos pueden contraponerse unos a otros, limitando así las posibilidades de las medidas tendientes a acelerar su procedimiento. Este argumento no es sólo aplicable a la Comisión Interamericana, sino a todo tribunal u organismo jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional de derechos humanos.

El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (en lo sucesivo “el Sistema”) está principalmente compuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en lo

(*) Profesor y Director de la Clínica de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Texas en Austin.

Quiero dar las gracias a los alumnos de la Clínica de Derechos Humanos que trabajaron en esta investigación durante dos años. Su dedicación fue y sigue siendo una inspiración para mí.

Doctrina

sucesivo “la Comisión” o “la CIDH”) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo “la Corte” o “la CtIDH”) de la Organización de los Estados Americanos (en adelante “la OEA”) (1). En sus primeros cincuenta años de funcionamiento, el Sistema ha obtenido importantes logros en la promoción y defensa de los derechos humanos en la región. Particularmente, el Sistema fue determinante cuando abundaban los regímenes autoritarios en el hemisferio, al denunciar y condenar constantemente, y muchas veces en soledad, las masivas y sistemáticas violaciones de derechos humanos que tuvieron lugar (2). En este sentido, el Sistema contribuyó al fortalecimiento de la sociedad civil en su lucha contra los gobiernos militares y abusivos. Al mismo tiempo, el Sistema ayudó a la restitución o establecimiento de la democracia en muchos países (3). El informe emitido en 1980 por la Comisión sobre Argentina (4) es el ejemplo paradigmático del trabajo realizado por el Sistema en aquellos oscuros años (5).

En los últimos veinte o treinta años, América Latina ha vivido la transición de dictaduras y guerras civiles a elecciones más o menos libres. Para ilustrar lo anterior, solamente hay que reflexionar sobre la situación que se vivía en 1979, año en que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o

“la Convención”) (6) entró en vigor. En ese entonces había guerras civiles o gobiernos militares en Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Panamá y Haití. Colombia sufría de una violencia generalizada ocasionada por el ejército, la guerrilla y los grupos narcotraficantes. Venezuela vivía constantes intentos de golpes de estado. En México, el mismo partido gobernaba desde 1921 y para la oposición no era posible (o permitido) ganar elecciones. En esos años, eran comunes graves y masivas violaciones de derechos humanos en la región. Desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, escuadrones de la muerte, campos de detención clandestinos, torturas y violaciones eran sucesos comunes.

Hoy en día, la realidad ha cambiado drásticamente. El único país en el hemisferio en donde aún no hay elecciones libres es Cuba. No hay guerras civiles en Centroamérica. En 2001, por primera vez en la historia moderna de México, la oposición ganó la Presidencia. No obstante, la violencia policial, la presencia de grupos del crimen organizado en diversos países, la inseguridad pública y la respuesta recurrente a las políticas de mano dura, la corrupción e intimidación de jueces y tribunales, así como ataques directos o indirectos a su independencia, la discriminación contra pueblos indígenas y afrodescendientes, las inde-

(1) Davidson, Scott, “The Inter-American Human Rights System” [1997], p. 8. En realidad, cuando se habla del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, debe entenderse más que la Comisión y la Corte. De hecho, como este artículo mostrará, hay múltiples actores muy relevantes que influyen en el Sistema y en su ritmo de adjudicación, tales como los Estados –individual y colectivamente– y dentro de los Estados una multiplicidad de actores con diferentes agendas, la OEA, su Secretaría General, organizaciones de derechos humanos y las víctimas de violaciones de derechos humanos. Dulitzky, Ariel, “The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time For Changes, Edición Especial”, *Revue Québécoise de Droit International*, 127 [2011], p. 128 (en lo sucesivo Dulitzky, “Cincuenta años”). Para un análisis del concepto de Estado desagregado o múltiples actores estatales autónomos y su relación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y sus implicaciones para el cumplimiento, véase Huneeus, Alexandra, “Courts Resisting Courts: Lessons From The Inter-American Court’s Struggle To Enforce Human Rights”, 44 *Cornell Int’l L.J.* 493 [2011] (en lo sucesivo, Huneeus).

(2) Medina, Cecilia, “The Battle of Human Rights, Gross, Systematic Violations and the Inter-American System” [1988] (en lo sucesivo, Medina).

(3) Cançado Trindade, Antonio, “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos [1948-1995]: estado actual y perspectivas, en Bardonnet y Cançado Trindade (eds.), “Derecho internacional y derechos humanos” [1996].

(4) “Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina” [1980], OEA/SerL/V/II.49 Doc 19, abril 11, 1980. Véase Diuguid, Lewis H., “OAS Rights Group Accuses Argentina Of Torture and of Killing Thousands”, *The Washington Post*, 20/4/1980, Primera Sección, A18.

(5) Weissbrodt, David y Bartolomei, María Luisa, “The Effectiveness of International Human Rights Pressures: The case of Argentina, 1976-1983”, 75 *Minnesota L.Rev.* 1009 [1991].

(6) Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22/11/1969, O.A.S.T.S. nro. 36, 1144 U.N.T.S. 123 (en lo sucesivo “Convención Americana”).

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

bidias restricciones a la libertad de expresión y la violencia contra periodistas, defensores de derechos humanos y actores sociales, la violencia y discriminación contra las mujeres, condiciones carcelarias inhumanas y la impunidad ante las violaciones de derechos humanos, aún prevalecen en mayor o menor medida en toda la región. Además, los derechos sociales, económicos y culturales están lejos de ser una realidad para vastos sectores de la población en el hemisferio, sumadas a la inequidad económica y social.

La creencia de que en este nuevo contexto disminuiría el número de denuncias presentadas ante la CIDH ha resultado ser errónea. De hecho, mientras que la sociedad civil florecía en América Latina y el Sistema se volvía más popular, el número y la complejidad de las peticiones presentadas ante la Comisión crecían consistentemente (7). Con los escasos recursos que la OEA le asigna, esta situación ha implicado “una carga de trabajo considerable para la CIDH, lo cual repercute en la eficiencia y agilidad de la tramitación de asuntos, particularmente en lo relacionado con la mora procesal, la dilación del trámite y la reiteración de actos (...) del procedimiento” (8). La Comisión ha introducido varias reformas a su Reglamento (en lo sucesivo “el Reglamento”) para atender a este nuevo flujo de casos. No obstante, el creciente congestionamiento y duración en la adjudicación de los casos ha alcanzado niveles inaceptables. A pesar de los avances alcanzados, los Estados y los peticionarios tienen un

largo tiempo de espera antes de que la Comisión resuelva el fondo de su asunto.

Por ejemplo, en el caso de “Isaza Uribe”, la Comisión tardó más de veinte años en emitir su informe de admisibilidad después de haber recibido la petición (9). A pesar de que la Comisión solicitó en 1991 al Estado información sobre la admisibilidad y el fondo del asunto, en el 2011 únicamente se pronunció sobre su admisibilidad. De noviembre de 1991 a agosto de 1995 y de agosto de 1998 a noviembre de 2009 no se registró ninguna actividad procesal (10). En su informe de admisibilidad, la Comisión consideró que veintitrés años de investigación penal representaba una dilación indebida, pese a que a ella misma tardó veintiún años en llegar a esa conclusión (11). La Comisión señaló que el Estado no justificó o dio explicación alguna acerca de los largos períodos sin actividad procesal alguna (12). Sin embargo, la Comisión tampoco aportó ninguna justificación para su propia inactividad. La observación formulada por Helfer sobre la Corte Europea de Derechos Humanos (en lo sucesivo “la Corte Europea”) es también aplicable al Sistema Interamericano. Hay algo irónico en el hecho de que el tiempo que permanecen los casos pendientes de ser resueltos por la CIDH a veces supere la duración máxima permitida por el Sistema para la tramitación de los procesos en los tribunales nacionales (13).

Si bien es cierto que el caso de “Isaza Uribe” puede considerarse un ejemplo extremo, existe un

(7) Thede, Nancy y Brisson, Hugues, “International Relations and the Inter-American System of Human Rights promotion and protection. Strategic exploitation of windows of opportunity”, Edición Especial, *Revue Québécoise De Droit International* [2011], p. 19. Véase también OEA, Consejo Permanente, 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, GT/SIDH/13/11 rev. 2, p. 11 (afirmando que “como resultado de los avances en la consolidación democrática en el continente y de una mayor participación y conciencia de los usuarios del SIDH en los distintos Estados, el número de casos y peticiones que se tramitan ante la CIDH ha ido aumentando progresivamente durante los últimos años”) (en lo sucesivo Grupo de Trabajo de la OEA).

(8) Íd.

(9) La petición fue recibida en diciembre de 1990 y el informe de admisibilidad se emitió el 22 de julio de 2011. Véase, CIDH, informe 102/11, petición 10.737, Admisibilidad, Víctor Manuel Isaza Uribe y Familia, Colombia, 22 de julio de 2011.

(10) Íd. párrs. 5 y 6.

(11) Íd. párr. 29.

(12) Íd.

(13) Helfer, Laurence R., “Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime. Ejiil” [2008], vol. 19, nro. 1, 125–159 (2008, p. 133 (en lo sucesivo Helfer). El Sistema Europeo padece de un problema de congestionamiento y demora similar, aunque incluso más grave.

Doctrina

consenso en que el proceso de la Comisión es demasiado lento y que a lo largo de su historia la Comisión ha tenido dificultades en atender las peticiones de manera oportuna **(14)**. Esta situación es tan rutinaria y si se quiere aceptada que al día de hoy son prácticamente nulos los estudios sobre la duración del procedimiento de adjudicación de la CIDH y no existen análisis cuantitativos o empíricos integrales sobre el ritmo de tramitación de las peticiones individuales **(15)**. La mayoría de los estudios sobre la Comisión resaltan, a la pasada y sin mucho análisis, los problemas causados por las demoras y la necesidad de aglizar los casos y proponen recomendaciones sobre cómo lograr ese objetivo **(16)**. Pero, dado que el ritmo de la adjudicación es un elemento fundamental para la eficiencia y la eficacia de la labor de la Comisión, es crucial comprender cuál es exactamente este ritmo, cómo y por qué se producen las demoras, el grado de congestión y, particu-

larmente, cuál es el marco normativo adecuado para entender y acelerar dicho ritmo **(17)**. Este artículo busca responder a estos interrogantes.

Este artículo se basa, en gran medida, en los resultados de una investigación de dos años que llevaron a cabo, bajo mi dirección, los alumnos de la Clínica de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Texas **(18)**. Para ello, creamos una base de datos que registra la duración de cada etapa del procedimiento de la Comisión de cada petición y caso resuelto desde 1996. También compilamos la duración de los procedimientos subsecuentes de cada caso ante la Corte Interamericana. Gracias a esta investigación, pudimos elaborar un informe titulado “Maximizando la justicia, minimizando la demora: acelerando los procedimientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” **(19)**, terminado en diciembre de 2011.

(14) Committee on International Human Rights, “Inter-American Commission on Human Rights: A Promise Unfulfilled”, 48 Rec. Of The Ass’n Of The B. Of The City Of N.Y. 589, ps. 602/604 [1993]; ILSA, Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos, “Aportes para una evaluación [1994], ps. 66/67; Shelton, Dinah, “Improving Human Rights Protections: Recommendations For Enhancing The Effectiveness of the Inter-American Commission and Inter-American Court of Human Rights”, American University International Law Review 3, nro. 2 [1988]: 323-337, p. 323; Faundez Ledesma, Héctor, “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, 507 [2004]; Dulitzky, Ariel, “La duración del procedimiento ante el Sistema Interamericano de Protección de los derechos humanos: responsabilidades compartidas”, en Méndez, Juan E. y Cox Francisco (eds.), “El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos” [1998] (en lo sucesivo Dulitzky, “Duración” y Méndez y otros, “El futuro”); Goldman, Robert K., “History and Action: The Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights”, 31 Hum. Rts. Q. 856, ps. 881/882 [2009].

(15) Sé de sólo dos estudios, no exclusivamente cuantitativos, que se han escrito específicamente sobre la duración del procedimiento del Sistema. El primero de ellos es un artículo que escribí hace quince años. Véase Dulitzky, “Duración”, *supra* nota 14. El segundo es un artículo reciente de Ramos, Federico, “The Need for an In-Time Response: The Challenge for the Inter-American Commission of Human Rights for the Next Decade”, 18 SW. J. Int’l L. 139-159 [2011] (en lo sucesivo, Ramos).

(16) Para un análisis similar en el contexto de la justicia penal internacional, véase Whiting, Alex, “International Criminal Prosecutions, Justice Delayed Can Be Justice Delivered”, 50 Harv. Int’l L. J. 323, 363, 323 [2009] (en lo sucesivo, Whiting).

(17) Para una crítica similar en el contexto de la justicia penal internacional, véase Galbraith, Jean, “The Pace of International Criminal Justice”, 31 Mich. J. Int’l L. 79 [2009] (en lo sucesivo, Galbraith).

(18) Grace Beecroft, Priya Bhandari, Robert Brown, Stacy Cammarano, Amy Fang, Nicholas Hughes, Nishi Kothari, y Mónica Uribe participaron bajo mi supervisión en las distintas etapas del proceso de investigación y elaboración del informe. Celina Van Dembroucke creó la primera versión de la base de datos, la cual se mantuvo actualizada por los esfuerzos de Carlos Mejías, Anne-Marie Huff, Victoria Cruz, Melissa Brightwell, Anna Koob, y Katie Sobering. Ted Magee, Administrador de la Clínica, y Shailie Thakkar editaron la versión final del informe. Como director de la Clínica y ex secretario ejecutivo adjunto de la Comisión, fui responsable de desarrollar la metodología de investigación, supervisar el trabajo, revisar los diferentes proyectos del informe, y, en términos generales, de la versión final del informe.

(19) Clínica de Derechos Humanos, Escuela de Derecho de la Universidad de Texas, “Maximizando la justicia, minimizando la demora: acelerando los procedimientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” [2011], disponible en www.utexas.edu/law/clinics/humanrights/work/Maximizando_la_Justicia_en_la_CIDH.pdf (en lo sucesivo, “Maximizando...”).

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

Este artículo reproduce algunas de las secciones del informe de la Clínica y comenzando con una visión general de la Comisión y sus múltiples funciones, entre las cuales se cuentan las cuasi-jurisdiccionales. Posteriormente, el artículo refleja los resultados de la investigación empírica para evaluar el creciente congestionamiento y las grandes demoras procesales existentes en función de la base de datos que hemos creado. La sección subsiguiente considera algunos de los factores que contribuyen a la situación actual. Luego continúa con una descripción crítica de las medidas procesales, administrativas y técnicas adoptadas por la Comisión en la última década. Si bien existen varias reformas que han tenido un impacto positivo, el artículo también identifica reformas bien intencionadas que han tenido consecuencias negativas. El artículo se adentra seguidamente en el debate sobre qué es lo que hace a un organismo de derechos humanos eficaz y cómo es que la búsqueda de la eficacia podría complementar o contradecir el simultáneo objetivo de ser un juzgador efectivo. El artículo argumenta que la respuesta a esta tensión se debe basar en una definición de eficacia y efectividad basada en los objetivos y roles asignados a la CIDH tanto para evaluar su desempeño (20) como para valorar las posibilidades y limitaciones de las medidas que podría adoptar para acelerar su procedimiento y lidiar con el congestionamiento actual de casos. Para ello, el artículo explora los diferentes objetivos que la Comisión persigue en su función jurisdiccional. Sobre la base de este análisis, el artículo presenta varias recomendaciones, incluyendo reformas internas y cambios al Reglamento, los cuales podrían aumentar su eficiencia sin afectar, o incluso reforzar, su eficacia. Si bien concluyo que la falta de recursos financieros sufi-

cientes es uno de los factores principales que contribuyen a la situación actual, también propongo la implementación de diversas medidas que no requieren de recursos adicionales o que podrían mejorar el uso eficiente de los limitados fondos que tiene disponibles la Comisión.

II. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA COMISIÓN: FUNCIONES MÚLTIPLES CON ALGUNAS DE CARÁCTER CUASI-JURISDICCIONALES

En mayo de 1948 la OEA adoptó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en lo sucesivo “la Declaración Americana”) (21). En 1959, diez años después, la Comisión fue creada con un mandato impreciso y una débil constitución jurídica (22). La Convención también asignó específicos deberes y facultades convencionales a la Comisión. Asimismo, creó la Corte Interamericana. La CIDH es un órgano autónomo de la OEA, tal y como lo disponen la Carta (23), la Convención y su Estatuto (24). La Comisión se reúne al menos en tres sesiones ordinarias anuales, pero también puede convocar a sesiones extraordinarias (25). A este organismo se le ha encomendado el promover la observancia y protección de los derechos humanos en las Américas (26) mediante el ejercicio de poderes políticos, diplomáticos, legales y cuasi-jurisdiccionales.

La CIDH supervisa el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Convención por parte de los veintitrés Estados que la han ratificado (27). Además, supervisa el cumplimiento de ella por parte de los doce Estados que aún no son parte de la Convención o que la han denunciado, en

(20) Shany, Yuval, “Assessing the Effectiveness of International Courts: A Goal-Based Approach”, 106 AJIL 225 [2012] (en lo sucesivo, Shany).

(21) Organización de los Estados Americanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, OEA, res. XXX, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana el 2 de mayo de 1948 (en lo sucesivo “Declaración”).

(22) Medina, *supra*, nota 2.

(23) Carta de la Organización de los Estados Americanos, 13 de diciembre de 1951, art. 106.

(24) Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, “Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, art 1, res. 447 (Oct. 1979) (en lo sucesivo Estatuto de la Comisión).

(25) CIDH, Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, art 14.1 (13 de noviembre de 2009) (en lo sucesivo Reglamento de la Comisión).

(26) Estatuto de la Comisión, *supra*, nota 24.

(27) Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, y Uruguay.

Doctrina

función de las obligaciones establecidas por la Declaración (28). Por su parte, la Corte monitorea tan sólo el cumplimiento de la Convención por parte de los dieciocho países que son parte de la Convención y han reconocido su jurisdicción obligatoria (29).

Además de sus funciones cuasi-jurisdiccionales dentro del sistema de casos, la Comisión tiene importantes deberes promocionales, de monitoreo y diplomacia (30). Por una parte, estas numerosas funciones compiten por el tiempo y los escasos recursos de la Comisión, mientras que, por la otra, se complementan. De hecho, en los últimos años la Comisión ha aumentado el número de actividades que lleva a cabo en adición a la adjudicación de casos. Por ejemplo, la CIDH ha aumentado el número de informes temáticos que emite, pasando de solamente 1, antes de 2001, a 20 en el período de 2002-2010 (31). En 2011, la CIDH atendió más de 400 solicitudes de medidas cautelares, celebró 91 audiencias y 54 re-

uniones de trabajo, realizó más de 30 visitas de trabajo, emitió 138 comunicados de prensa y ofreció cinco seminarios y sesiones de entrenamiento (32). Esto significa que, a diferencia de los jueces y abogados de la Corte, los comisionados y abogados de la CIDH no pueden dedicarse exclusivamente a atender los casos.

Algunas de estas funciones promocionales de la Comisión afectan de manera directa y positiva a su labor en la adjudicación de los casos (33). Por ejemplo, la Comisión ha creado varias Relatorías que se enfocan en ciertos grupos vulnerables y/o promueven diversas áreas temáticas (34). En ocasiones, las Relatorías participan en la tramitación de las peticiones individuales y casos al proyectar las decisiones de admisibilidad y fondo cuando ellas versan sobre sus respectivas áreas temáticas, litigan o asisten en los casos relacionados con sus temas ante la Corte (35), y ofrecen a la Comisión su conocimiento especializado para el manejo de estos casos (36). Además, las

(28) Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, EE.UU., Guyana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago. El doceavo país, el cual aún no ratifica la Convención, es Cuba. El VI Resolutivo de la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores [1962] excluyó “al actual gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano”. Véase Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [1989], opinión consultiva OC-10/89, Corte IDH (Ser. A) nro. 10, párrs. 35/45; “James Terry Roach and Jay Pinkerton v. Estados Unidos de América” [1987], CIDH nro. 3/87, párrs. 46/49.

(29) Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, y Uruguay.

(30) Estas funciones adicionales incluyen: estimular la conciencia de los derechos humanos; formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros; preparar los estudios e informes; solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos; atender las consultas que le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, prestarle el asesoramiento que éstos le soliciten; (...) y rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Convención Americana, *supra*, nota 6, art. 41; “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 17.

(31) Información preparada por la Clínica de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Texas en relación al proyecto de Estudio sobre la Eficiencia y Eficacia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo “Respuestas de la Comisión”).

(32) CIDH, Documento de Posición sobre el Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos, párr. 29, 9/4/2012 www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/PosicionFortalecimientoSPA.pdf (en lo sucesivo, “Documento de Posición de la Comisión”).

(33) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 17.

(34) González, Felipe, “The Experience of the Inter-American Human Rights System”, 40 Victoria u. Wellington I. Rev. 103, 116-25 [2009-2010].

(35) Véase, por ejemplo, CIDH, demanda en el caso “Claude Reyes y otros (Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola, y Arturo Longton Guerrero)”, Caso nro. 12.108 contra la República de Chile (designando a Eduardo Bertoní, en aquel entonces Relator Especial para la Libertad de Expresión, como representante legal de la Comisión). www.cidh.oas.org/demandas/12.108%20Claude%20Reyes%20Chile%208jul05%20SPANISH.pdf.

(36) Véase, por ejemplo, el sitio web de la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez (sosteniendo que “asesora a la CIDH en el trámite de peticiones, casos y solicitudes de medidas cautelares y provisionales en materia de niñez y adolescencia”) www.oas.org/es/cidh/infancia/default.asp.

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

Relatorías dan seguimiento a las recomendaciones de la Comisión en sus áreas temáticas, promoviendo así su implementación.

La Comisión también puede realizar visitas *in loco* y de trabajo a los Estados para monitorear y promover los derechos humanos en cada país. En la última década, la Comisión aumentó el número de visitas que llevó a cabo (37). Estas visitas representan un importante apoyo a su función cuasi-jurisdiccional. Permiten contextualizar las peticiones individuales y entender los problemas subyacentes de los casos. La presencia de la Comisión en los países atrae nuevas peticiones (38), o la presentación de pruebas en casos ya en trámite. También consolida su legitimidad, facilitando en alguna medida la implementación de sus decisiones. Por último, las visitas otorgan a la Comisión la posibilidad de negociar soluciones amistosas, evaluar la implementación de las recomendaciones previas, y promover sus estrategias para aplicar la Convención y facilitar el pleno cumplimiento de las decisiones de la Comisión y de la Corte (39).

En resumidas cuentas, la multiplicidad de funciones puede ser vista como una ventaja al facilitar

el desempeño cuasi-jurisdiccional. Pero también puede representar un obstáculo. Las variadas atribuciones de la Comisión, y la expansión de cada una de ellas, incluyendo la cuasi-jurisdiccional, no sólo han contribuido al congestionamiento actual sino que también representan un importante reto para su identidad. Hoy en día, los Estados miembros de la OEA discuten sobre dónde se deben enfocar los esfuerzos de la Comisión y cómo deben equilibrarse todas aquellas distintas actividades (40).

III. ADJUDICACIÓN DE CASOS

La Comisión tramita peticiones individuales con el carácter de organismo contencioso cuasi-jurisdiccional (41). En esta sección explicaremos brevemente el procedimiento de la CIDH. Cualquier persona, grupo de personas u organización no gubernamental (“ONG”) puede presentar una petición ante la CIDH alegando una violación de los derechos protegidos por la Convención Americana (42), la Declaración Americana y/u otros instrumentos interamericanos (43). La petición puede ser presentada a nombre propio o de un tercero (44). La Comisión sólo puede tramitar

(37) En 2002, la CIDH llevó a cabo cinco visitas *in loco*. En 2010, fueron diez (Respuestas de la Comisión, *supra*, nota 31, p. 12).

(38) Por ejemplo, durante la visita a Perú en 1999, la Comisión recibió más de 600 peticiones nuevas. CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 de junio de 2000, párr. 30.

(39) Véase por ejemplo, CIDH, Comunicado de Prensa 89/11 - CIDH Culmina Visita de Trabajo a Paraguay. Washington, D.C., 12 de agosto de 2011 (manifestando que el objetivo de la visita fue realizar actividades de promoción, impulsar el cumplimiento de decisiones de la Comisión Interamericana y la Corte Americana de Derechos Humanos y promover la utilización del mecanismo de solución amistosa y profundizar su conocimiento sobre la situación de derechos humanos en Paraguay).

(40) Grupo de Trabajo de la OEA, *supra*, nota 7.

(41) Reisman, W. Michael, “Practical Matters for Consideration in the Establishment of a Regional Human Rights Mechanism: Lessons from the InterAmerican Experience”, 1995 St. Louis/Warsaw Transatlantic L.J. 89 (1995).

(42) Convención Americana, *supra*, nota 6, art. 44.

(43) Reglamento de la Comisión, *supra*, nota 25, art. 23. Los otros instrumentos son la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará”, 9 de junio de 1994, O.A.S.T.S. 1994 A-61 (que entró en vigor el 5 de marzo de 1995), art. 12 (Convención de Belém do Pará); la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, 9 de julio de 1994, O.A.S.T.S. 1994 A-60 (que entró en vigor el 28 de marzo de 1996), art. 13 (Convención sobre Desaparición Forzada); la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, 12 de septiembre de 1985, O.A.S.T.S. 1985, nro. 67 A-51 (que entró en vigor el 28 de febrero de 1987), arts. 8, 16; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, 17 de noviembre de 1988, O.A.S.T.S. 1988, nro. 69 A-52 (que entró en vigor el 16 de noviembre de 1999), art. 19, inc. 6°.

(44) CIDH, informe 88/03, petición 11.533, Inadmisibilidad, Parque Natural Metropolitano, Panamá, 22 de octubre de 2003, párr. 27 (sosteniendo que la interposición de peticiones ante la Comisión no requiere, a diferencia de la práctica del sistema europeo o del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que los peticionarios sean víctimas *per se*).

Doctrina

peticiones individuales contra Estados miembros de la OEA (45).

Las peticiones interpuestas ante la Comisión deben demostrar que la víctima ha agotado todos los recursos internos o que se encuentra presente alguna de las causales de excepción a este requisito (46). La petición debe ser presentada dentro de los seis meses siguientes a la resolución definitiva del procedimiento interno (47).

Al recibir una queja, la Comisión actúa por medio de su Secretaría Ejecutiva asignándole un número e iniciando su evaluación (48). Si la petición cumple *prima facie* con los elementos de “procedibilidad”, se remite al Estado solicitando su respuesta sobre los requisitos de admisibilidad (49). La Comisión puede declarar inadmisibile la petición y emitir una decisión en dicho sentido, concluyendo así la petición, o puede encontrarla admisible, en cuyo supuesto la petición se registra como caso (50). La Comisión no está obligada a emitir una resolución formal de admisibilidad antes de entrar al estudio del fondo (51), aunque de acuerdo a su actual Reglamento la regla general es que lo emita. Tratándose de casos graves o urgentes, o cuando se considere que la vida o la integridad de una persona esté en peligro real e inminente, la Comisión puede solicitar que el Estado presente de manera conjunta su respuesta sobre la admisibilidad y el fondo (52). De igual manera, en circunstancias excepcionales, la Comisión puede diferir su decisión de admisibilidad y abordarla simultáneamen-

te con su resolución final sobre el fondo (53). Una vez que el caso ha quedado registrado, la CIDH otorga a los peticionarios un plazo para presentar sus observaciones sobre el fondo (54). Posteriormente, la Comisión remite dichas observaciones al Estado solicitando, a su vez, que proporcione las observaciones que estime pertinentes (55).

La CIDH puede convocar, a iniciativa de parte o *motu proprio*, a audiencias sobre casos y peticiones (56). Durante las audiencias, las partes pueden presentar cualquier documento, testimonio, peritaje o elemento de prueba. Asimismo, la Comisión podrá recibir en ellas el testimonio de testigos o peritos, ya sea a petición de parte o de oficio (57).

En cualquier punto del procedimiento, pero antes de la decisión de fondo, la Comisión debe poner a disposición de las partes los procedimientos de solución amistosa, sea a petición de parte o por iniciativa propia (58). Si se llega a un acuerdo entre las partes, la CIDH emitirá un informe sobre el acuerdo (59). En caso contrario, resolverá sobre el fondo y transmitirá su informe preliminar al Estado, otorgándole el tiempo suficiente para implementar sus recomendaciones. Si el Estado ha ratificado la Convención y aceptado la jurisdicción de la Corte, la CIDH puede someter el caso a la consideración de la Corte para que ésta resuelva sobre el fondo (60). El Reglamento contempla una presunción de que la Comisión debe someter el caso a la Corte cuando considere que el Estado no ha cumplido con sus recomendaciones (61).

(45) Tittlemore, Brian D., “The Dann Litigation and International Human Rights Law: The Proceedings and Decision of the Inter-American Commission on Human Rights”, 31 Am. Indian L. Rev. 593, 600 [2007].

(46) Convención Americana, *supra*, nota 6, art. 46, y Reglamento de la Comisión, art. 31. Véase, por ejemplo, CIDH, informe nro. 90/09, Caso 12.644, Admisibilidad y Fondo (Publicación), Medellín, Ramírez Cárdenas y Leal García, Estados Unidos, 7 de agosto de 2009, párrs. 107/109.

(47) Convención Americana, *supra*, nota 6, art. 47, y Reglamento de la Comisión, *supra*, nota art. 31.

(48) Reglamento de la Comisión, *supra*, nota 25, art. 29.1.a.

(49) *Íd.*, art. 30.2.

(50) *Íd.*, art. 36.2.

(51) Caso “Velásquez Rodríguez”, sentencia del 29 de julio de 1988, Corte IDH (Ser. C) nro. 4 [1988].

(52) Reglamento de la Comisión, *supra*, nota 25, arts. 30.4 y 7.

(53) *Íd.*, art. 36.3.

(54) *Íd.*, art. 37.1.

(55) *Íd.*

(56) *Íd.*, art. 64.1.

(57) *Íd.*, art. 65.1.

(58) *Íd.*, art. 40.1.

(59) *Íd.*, art. 40.5.

(60) Convención Americana, *supra*, nota 6, art. 51.

(61) Reglamento de la Comisión, *supra*, nota 25, art. 45.

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

Si el caso no es remitido ante la Corte, la Comisión emitirá un informe final de fondo y otorgará al Estado un plazo adicional para cumplir con sus recomendaciones. Después, la CIDH decidirá si lo publica o no (62). Finalmente, la Comisión podrá adoptar las medidas de seguimiento que considere adecuadas (63).

Así delineado, es el procedimiento que siguen todas las peticiones y casos ante la CIDH. En las próximas secciones analizaremos los tiempos que requiere la CIDH para completar estas etapas, así como el volumen de casos y peticiones pendientes en las diferentes etapas y el número y porcentajes de decisiones que la Comisión adopta.

IV. UNA BREVE NOTA SOBRE LA METODOLOGÍA DE NUESTRA INVESTIGACIÓN (64)

Para estudiar el ritmo de adjudicación, creamos una base de datos documentando la duración de cada etapa de los procedimientos resueltos por la Comisión desde 1996 hasta 2010. Las fuentes de información fueron las decisiones públicas de la CIDH que se encuentran en su sitio web (65). La base de datos omite las peticiones y casos que actualmente se encuentran pendientes de ser resueltos, dado que no tuvimos acceso a ellos, pues la CIDH no publica información al respecto. Asimismo, registramos la duración de cada procedimiento que se llevó ante la Corte en el mismo periodo.

Como ya he mencionado, la base de datos solamente incluye aquellos casos cuya resolución ha sido publicada. No obstante, consideramos que dicha limitante no afecta nuestras conclusiones de una manera significativa, dado que, en todo caso, esta omisión nos lleva a subestimar la magnitud de las demoras. En el pasado, la Comisión

decidía qué peticiones revisar en función de la solidez de los hechos expuestos por el peticionario, la argumentación jurídica planteada, la actitud del gobierno acusado y/o el nivel de seguimiento dado por el peticionario (66). No fue sino hasta recientemente que la Comisión adoptó criterios más estrictos respecto de la atención de los casos en orden cronológico (67). Debido a que las decisiones publicadas con anterioridad se priorizaban en base a su solidez, es de esperarse que la base de datos presentara un sesgo hacia las peticiones y casos resueltos con mayor rapidez. Los datos suministrados por la CIDH comprobaron nuestras sospechas, como se explicará más adelante. Las conclusiones de este artículo se basan en el análisis de datos cuantitativos, entrevistas con funcionarios de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, la extensa investigación y análisis de fuentes primarias y secundarias y mis experiencias personales al haber sido secretario ejecutivo adjunto de la Comisión de 2001 a 2007. En marzo de 2011, la Clínica preparó una lista de preguntas, las cuales fueron presentadas al secretario ejecutivo de la Comisión. El 4 de octubre de 2011, la Clínica recibió detalladas respuestas a estas preguntas por parte de la CIDH. En diciembre de 2011 elaboramos nuestro informe y en marzo de 2012 presentamos nuestros resultados ante el pleno de la Comisión. Finalmente, en julio de 2012 hicimos público nuestro informe.

V. ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA DE CASOS: CONGESTIONAMIENTO, SOBRECARGA EN LAS ETAPAS INICIALES, POCAS DECISIONES FINALES Y GRANDES DEMORAS

Hay un consenso generalizado en que el procedimiento contencioso de la Comisión es compli-

(62) Convención Americana, *supra*, nota 6, art. 51.

(63) Reglamento de la Comisión, *supra*, nota 25, art. 46.

(64) "Maximizando...", cit. en nota 19, ps. 30/31.

(65) www.oas.org/es/cidh/decisiones/casos.asp. Hemos decidido comenzar en 1996 para medir el funcionamiento de la Comisión desde cinco años antes de las cruciales reformas al Reglamento de 2001.

(66) "Maximizando...", cit. en nota 19, p. 31. Hasta donde tenemos conocimiento, esta práctica no es común para los organismos internacionales y regionales de derechos humanos.

(67) Aun así, existen claras excepciones a esta regla. Véase, por ejemplo, las divergencias entre estas tres decisiones originadas de peticiones brasileñas emitidas en marzo de 2010. "José Do Egito Romão Diniz v. Brasil", Petición 262-05, CIDH, informe nro. 6/10 (15 de marzo de 2010) (presentado el 14 de marzo de 2005); "Fátima Regina Nascimento de Oliveira y Maura Tatiane Ferreira Alves v. Brasil", Petición 12.378, CIDH, informe nro. 7/10 (15 de marzo de 2010) (presentado el 22 de marzo de 2001); "Ivaniildo Amaro da Silva y otros v. Brasil", petición 1198-05, CIDH, informe nro. 38/10 (Mar. 17, 2010) (presentado el 24 de octubre de 2005) todas disponibles en www.cidh.oas.org/casos/10.sp.htm.

Doctrina

cado, extenso y lento (68). Nuestra investigación comprobó estadísticamente que la Comisión tiene un gran congestionamiento de casos y peticiones y que hay extensos retrasos procesales (69). La Comisión está consciente de esta situación y coincide con este diagnóstico (70).

La Comisión recibe entre 1300 y 1500 peticiones al año (71). En los últimos quince años, estas cantidades aumentaron exponencialmente, incrementándose de 439, en 1997, a 1598 en 2010 (72). Dado que la CIDH no tiene capacidad de analizar este volumen, se ha venido creando un

rezago procesal muy preocupante. Actualmente hay aproximadamente 5200 peticiones pendientes de su revisión inicial por la Secretaría Ejecutiva y algunas se remontan hasta 2008.

Este congestionamiento es drásticamente menor de lo que previamente existía, gracias a que la Secretaría Ejecutiva asignó recursos adicionales con el propósito específico de eliminar aquel congestionamiento antes de 2015, algo que lamentablemente no se logrará. Ello, en parte debido a que el único año en que la Comisión pudo atender más peticiones de las que recibió fue en 2008 (73).



(68) Véase *supra*, nota 14. El Grupo de Trabajo de la OEA identificó que uno de los “principales desafíos” del Sistema es “lograr una mayor eficiencia y agilidad en la tramitación de peticiones y casos”. Grupo de Trabajo de la OEA, *supra*, nota 7, sec. VIII.ii.1. En 2000, la OEA recomendó a la Comisión realizar “todos los esfuerzos necesarios para que la tramitación de casos individuales se realice de la manera más expedita posible”, Asamblea General de la OEA, resolución AG/RES. 1701 (XXX-O/00), Evaluación del Funcionamiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos para su Perfeccionamiento y Fortalecimiento, art. 6º.c. (en lo sucesivo, resolución AG/RES. 1701).

(69) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 24.

(70) CIDH, “Plan Estratégico 2011–2015, Parte I: 50 Años Defendiendo los Derechos Humanos: Resultados y Desafíos”, p. 18 (Enero 2011) (en lo sucesivo: Plan Estratégico Parte I).

(71) Véase CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010 cap. III (2010), www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/indice2010.htm (en lo sucesivo Informe Anual 2010).

(72) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 24.

(73) *Íd.*

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

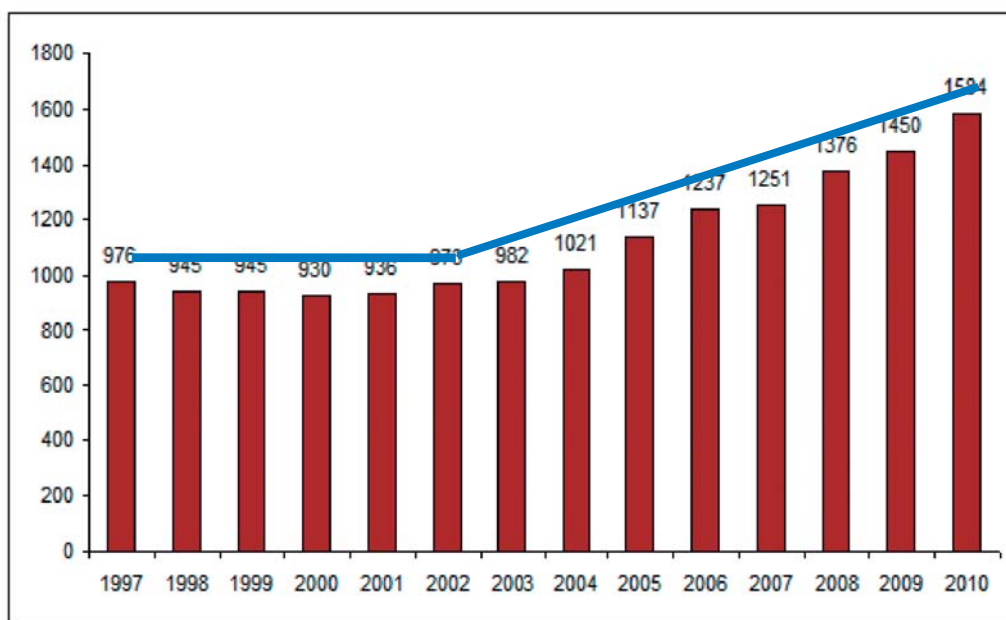
Sólo entre el 10% y 13% de las peticiones nuevas son estimadas *tramitables* por la Secretaría por cumplir con los requisitos mínimos para ser remitidas al Estado (74).

Entre el 87% y 90% de ellas son desechadas sumariamente por la Secretaría Ejecutiva sin ame-

ritar una decisión formal y pública por parte de la Comisión (75).

Aun con este alto porcentaje de peticiones desechadas, entre 130 y 275 nuevas peticiones son agregadas a la cartera de peticiones en etapa de admisibilidad de la Comisión cada año (76).

Número de peticiones y casos pendientes



Tampoco, la Comisión ha sido capaz de atender la creciente demanda de nuevas peticiones que se agregan anualmente a su cartera, ocasionándose así un nuevo congestionamiento. Por ejemplo, en 2010 la Comisión añadió 275 nuevas peticiones a su cartera de asuntos. Ese año, su más productivo, la Comisión sólo emitió decisiones en 153

peticiones y casos, de las cuales 55 fueron decisiones de archivo (77). En la práctica, los efectos de estos 55 casos archivados son similares a las de las decisiones de inadmisibilidad, en tanto ambas dan lugar a que las peticiones o casos sean eliminados de la cartera de asuntos pendientes. Preocupantemente, sólo 15 casos fueron

(74) Íd., p. 26.

(75) Como tal, este procedimiento carece de todo tipo de supervisión y mecanismos de rendición de cuentas. Ni los miembros de la Comisión como tampoco el público en general conocen los motivos por los cuales la Secretaría Ejecutiva desecha aquel 90% de las peticiones nuevas.

(76) "Maximizando...", cit. en nota 19, p. 24.

(77) Los casos son archivados cuando carecen de, o se agota su, fundamento o cuando no se cuenta con la información necesaria para emitir una resolución. Como resultado, la Comisión notifica a las partes sobre la posibilidad de una determinación de archivo, solicita más información y eventualmente determina archivar el caso. Reglamento de la Comisión, *supra*, nota 25, art. 42.

Doctrina

resueltos en cuanto al mérito, con cuatro decisiones de fondo y 11 de solución amistosa. También en ese año la Comisión remitió 16 casos a la Corte **(78)**. 73 informes tan sólo resolvieron sobre la admisibilidad, apenas el primer paso del procedimiento **(79)**.

Las cifras demuestran que la Comisión no está enfocada en la etapa de fondo, la única que ofrece a las víctimas una oportunidad para recibir algún tipo de reparación, sea a través del informe de fondo de la CIDH o de una solución amistosa **(80)**. Desde 2002, la Comisión ha publicado menos de diez decisiones de fondo al año, con la excepción de 2009. Apenas poco más del 15% de las decisiones emitidas por la Comisión en 2010 adjudicaron plenamente la controversia, ya sea con una decisión de fondo o de solución amistosa **(81)**. Incluso contando los casos remitidos a la Corte, el número sólo aumenta a un 29%.

Si bien la Comisión emite más decisiones ahora que en el pasado, el número de peticiones y casos que permanecen pendientes de ser resueltos sigue creciendo, en parte por la concentración de esfuerzos en las etapas de admisibilidad. Según la Secretaría Ejecutiva, a finales de 2008 se tramitaban 1296 peticiones y casos, de los cuales 904 (69%) estaban en la etapa de admisibilidad y 392 (31%) en la de fondo **(82)**. Para el 30 de agosto de 2011, los números crecieron a 5213 peticiones pendientes de una evaluación inicial **(83)**, 1137 (69%) esperaban una decisión

de admisibilidad **(84)** y 515 (31%) una decisión sobre el fondo **(85)**. Aun en su año más productivo [2010], el porcentaje de decisiones de fondo emitidas por la Comisión no pudo igualar el porcentaje de casos pendientes en la etapa de fondo (29% de decisiones de fondo frente al 31% de casos en la misma etapa). Esta desproporción entre las decisiones de admisibilidad y de fondo, por más útil que pueda ser para desechar las peticiones claramente infundadas, aumenta el congestionamiento –particularmente en la etapa de fondo que es la que más tiempo requiere– e impide que se emitan recomendaciones finales en un número aceptable de casos **(86)**.

Incluso tomando en cuenta las decisiones procesales (archivo e inadmisibilidad), el porcentaje de peticiones y casos que se resuelven o se retiran de la cartera de asuntos es inferior a lo que fue en 1996. Al día de hoy, la Comisión elimina 20% menos casos y peticiones de su cartera de asuntos de lo que lo hacía hace dieciocho años. Además, ahora la Comisión resuelve más casos y peticiones mediante decisiones procesales (archivo o inadmisibilidad) que con decisiones de fondo, solución amistosa o remisión a la Corte. En 1996 la Comisión concluyó casi el 70% de sus casos mediante decisiones de solución amistosa, de fondo, o de remisión a la Corte y aproximadamente el 20% con decisiones de archivo e inadmisibilidad. En 2010 las proporciones se revirtieron, siendo poco más del 45% de las decisiones de archivo e inadmisibilidad y poco más del 20% sobre el fondo **(87)**.

(78) Informe Anual 2010, *supra*, nota 71, párr. 39.

(79) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 25.

(80) *Íd.*, p. 27.

(81) No hemos contado las decisiones de archivo dentro del número de decisiones que resuelven definitivamente los casos y peticiones, a pesar de que este tipo de determinaciones retiran de la cartera de asuntos pendientes. Las decisiones de archivo no contienen determinaciones implícitas o explícitas sobre la queja, y tampoco provocan algún tipo de satisfacción o resarcimiento para el peticionario. En cualquier caso, como se desarrolla en este escrito, el carácter y los efectos de las decisiones de archivo son equiparables a aquéllos de la inadmisibilidad, ya que ambas ocasionan que la petición o caso sea retirada de la lista de asuntos pendientes de la CIDH sin pronunciarse de manera alguna sobre el fondo del asunto.

(82) Presentación del secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Santiago A. Cantón, en la Sesión Conjunta de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos con la Comisión de Asuntos Administrativos y Presupuestarios “Requerimientos Presupuestarios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Corto, Mediano y Largo Plazo”, 8, CP/CAJP-2694/09 (5 de febrero de 2009) (en adelante la Presentación del Secretario Ejecutivo).

(83) Respuestas de la Comisión, *supra*, nota 31, p. 16.

(84) *Íd.*

(85) *Íd.*

(86) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 27.

(87) *Íd.*, p. 30.

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

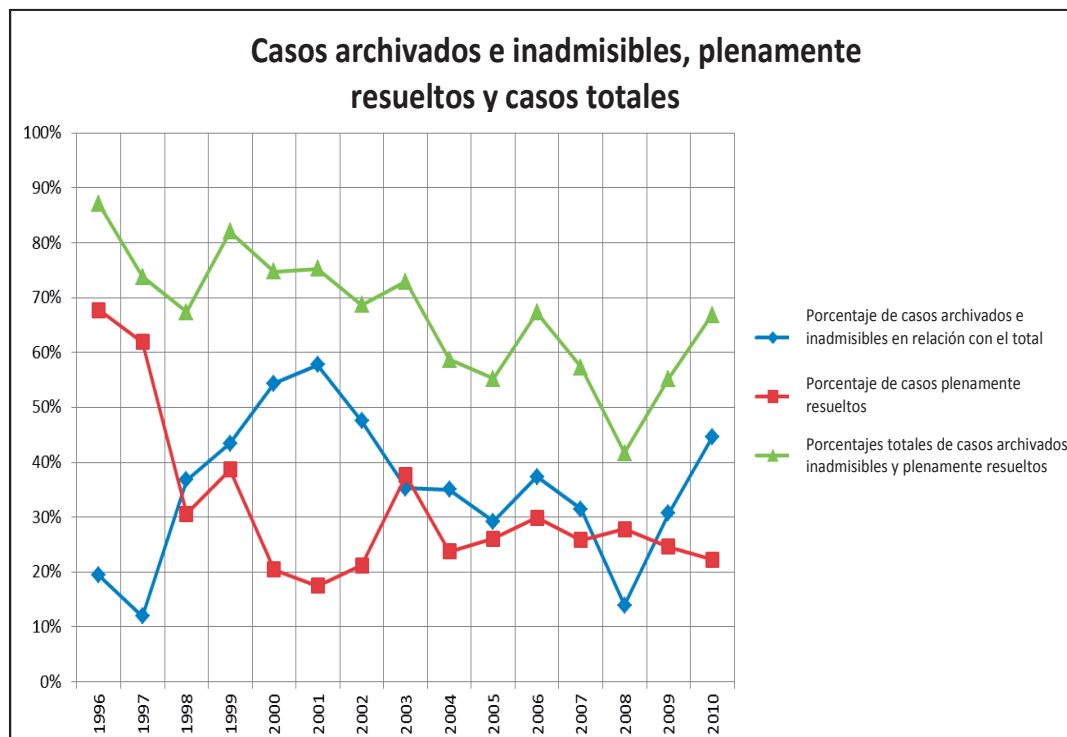
Decisiones por año							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Admisibilidad	8	13	35	26	35	29	38
Archivo	0	0	26	41	61	47	41
Solución amistosa	1	1	2	4	13	8	3
Inadmisibilidad	6	5	10	5	8	9	6
Fondo	16	23	25	30	10	4	11
Total	31	42	98	106	127	97	99
% Casos concluidos	55%	57%	28%	32%	18%	12%	14%
Porcentaje de casos archivados e inadmisibles respecto del total	19%	12%	37%	43%	54%	58%	47%
Remisión a la Corte	4	2	3	7	3	5	7
% Plenamente resuelto	68%	62%	31%	39%	20%	18%	21%
Porcentaje total de casos archivados, inadmisibles y plenamente resueltos	87%	74%	67%	82%	75%	75%	69%

Decisiones por año								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Admisibilidad	38	45	53	49	52	51	62	62
Archivo	21	19	12	27	14	0	20	55
Solución amistosa	11	3	8	10	5	4	4	11
Inadmisibilidad	9	9	16	13	14	10	15	7
Fondo	6	4	7	8	4	7	13	4
Total	85	80	96	107	89	72	114	139
% Casos concluidos	20%	9%	16%	17%	10%	15%	15%	11%
Porcentaje de casos archivados e inadmisibles respecto del total	35%	35%	29%	37%	31%	14%	31%	45%
Remisión a la Corte	15	12	10	14	14	9	11	16
% Plenamente resuelto	38%	24%	26%	30%	26%	28%	25%	22%

Doctrina

Decisiones por año								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Porcentaje total de casos archivados, inadmisibles y plenamente resueltos	73%	59%	55%	67%	57%	42%	55%	67%

Total. Promedio de Porcentajes	
Admisibilidad	596
Archivo	384
Solución amistosa	88
Inadmisibilidad	142
Fondo	172
Total	1382
% Casos concluidos	22%
Porcentaje de casos archivados e inadmisibles respecto del total	35%
Remisión a la Corte	132
% Plenamente resuelto	32%
Porcentaje total de casos archivados, inadmisibles y plenamente resueltos	67%



Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

De acuerdo con la CIDH, este énfasis en las etapas iniciales del procedimiento y dado los limitados recursos de la Comisión justifica una estrategia escalonada para lidiar con el congestionamiento (88). Dado que actualmente el congestionamiento se concentra predominantemente en las fases iniciales, es entendible que la Comisión focalice sus esfuerzos en dichas primeras etapas (89). Una vez que se hayan alcanzado índices de demora más razonables en las primeras etapas, de acuerdo a la CIDH se podrán destinar recursos adicionales a las otras etapas (90) (91). Si bien es cierto que la Comisión debía empezar por algún lado y que hay un mayor congestionamiento respecto de las peticiones nuevas, y de aquellas en la etapa de admisibilidad, es cuestionable un enfoque que no considere al proceso como un todo. De hecho, esta estrategia escalonada no ha ayudado a reducir el congestionamiento global. En la práctica, ha significado en parte simplemente transferirlo a etapas posteriores que requieren de más tiempo para su desahogo.

Veamos ahora algunas cifras que ilustran las consecuencias del congestionamiento en la Comisión. Tomemos como base 2010, que, como dijimos, fue el año en que la CIDH emitió el mayor número de informes de admisibilidad, 83. Al 30 de agosto de 2011, había 1137 asuntos pendientes de una decisión de admisibilidad (92). Aun, y

si no se presentara ninguna petición nueva, al ritmo de 2010, *tomaría casi dieciséis años decidir todas las peticiones de admisibilidad*. En cuanto a las decisiones de fondo, en 2010 sólo se resolvieron 26 casos de fondo, pero al 30 de agosto de 2011 había 515 asuntos pendientes de una decisión de esta clase (93). A este ritmo, *tomaría alrededor de veinte años en eliminarse el congestionamiento en la etapa de fondo, siempre que no se atendiera ningún caso adicional*.

Inevitablemente, el congestionamiento está directamente relacionado con mayores tiempos de espera para obtener decisiones. *En promedio, una petición tarda más de cuatro años en recibir una decisión sobre su admisibilidad y casi dos años y medio más para que se resuelva el fondo, dejando a los peticionarios con un tiempo de espera promedio de seis años y medio para una decisión de fondo (94)*. La misma Comisión ha identificado un promedio de seis años para una decisión final (95). Si en vez de emitirse una decisión de fondo el caso se remite a la Corte, el tiempo de espera es aún mayor. Por supuesto que a todos estos plazos hay que agregarles el tiempo que ha transcurrido en el agotamiento de los recursos internos.

Tal y como se esperaba, nuestra base de datos favoreció a la Comisión, ya que sólo refleja las decisiones publicadas y no aquellas que siguen

(88) Información proporcionada por miembros previos y actuales de la Secretaría.

(89) Respuestas de la Comisión, *supra*, nota 31, p. 5. Documento de Posición de la Comisión.

(90) Información proporcionada por miembros previos y actuales de la Secretaría.

(91) Documento de Posición de la Comisión, *supra*, nota 32, párr. 50.

(92) *Íd.*, p. 16.

(93) *Íd.*

(94) Nuestras cifras son similares a las de otros estudios que se enfocaron en períodos más cortos de tiempo. Basch y otros concluyeron que la duración promedio de los procedimientos, desde que la petición entra al sistema hasta su resolución, es de aproximadamente siete años y cuatro meses. Los acuerdos de solución amistosa presentan una menor duración promedio que los procedimientos que concluyen con sentencias de la Corte o Informes de fondo de la Comisión. Véase Basch, Fernando y otros, "The Effectiveness of the Inter-American System of Human Rights Protection: a Quantitative Approach to its Functioning and Compliance with its Decisions", v.7 n.12 *Sur Int'l J. on Hum. Rts.* 9, 20 [2010], p. 26. (en lo sucesivo Basch). Por su parte, Ramos, basándose en el Informe Anual de la Comisión de 2009, incluye un diagrama para ilustrar cuánto tiempo tarda la Comisión desde que recibe una petición hasta que emite su decisión sobre el fondo. Su diagrama estima un promedio de 10,6 años. Véase Ramos, *supra*, nota 15, p. 166. CEJIL calculó el tiempo promedio que tarda en tramitarse una petición de los casos sometidos ante la Corte por la Comisión de 2006 a 2007. Aquellos casos exhibieron un tiempo promedio de 8,2 años en tramitarse desde que la petición fue presentada ante la Comisión hasta que fue resuelta por la Corte, y una duración promedio de 4,8 años desde que la queja es interpuesta hasta que se emite el informe de admisibilidad. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), "Observaciones al Proyecto de Reglamento de la CIDH", 30 de julio de 2009, p. 10 (en lo sucesivo, Observaciones de CEJIL).

(95) Plan Estratégico Parte I, *supra*, nota 70, p. 20.

Doctrina

pendientes de resolverse y sobre las cuales no hay datos públicos. Según la propia CIDH, el tiempo promedio que tardan en tramitarse las peticiones pendientes en la etapa de admisibilidad es de setenta meses (6,83 años). Según los nues-

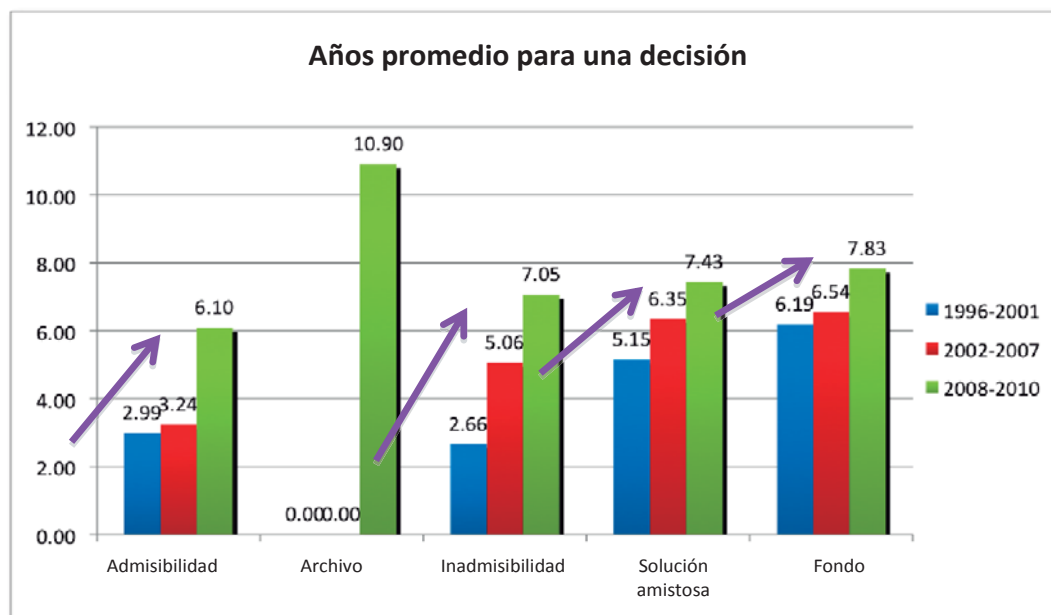
tros, él es de 4,02 años. De acuerdo con la CIDH, el tiempo que tardan en tramitarse los casos a la espera de una decisión de fondo es de 86 meses (7,2 años). De nuevo, dicha cifra es mayor que los 6,51 años que nuestros datos sugieren.

Años promedio para las decisiones de la Comisión						
	Admisibilidad	Archivo	Inadmisibilidad	Solución amistosa	Fondo	Total
Número de peticiones	596	69	136	86	172	1.059
Años promedio	4.02	10.90	4.78	6.16	6.51	5.14
Desv. est. anual	2.86	4.82	2.98	3.37	3.29	3.63
Media anual	3.25	8.04	4.40	5.87	5.96	4.29
Años máx.	20.92	19.85	14.60	20.56	14.67	
Años mín.	0.39	2.36	0.31	0.99	1.29	

Más aún, en el período abarcado por la base de datos [1996-2010] la duración promedio de los cuatro tipos de decisiones aumentó (96).

El tiempo de espera promedio para una decisión de admisibilidad fue mayor a cuatro años para las decisiones publicadas entre 2002 y 2010, y ligeramente menor a tres años en el período de

1996 a 2001. Nuestros datos sugieren que las reformas al Reglamento en el año 2000 aumentaron el tiempo de adjudicación. De igual manera, el número de años que en promedio tiene que esperar actualmente una petición para obtener una decisión de fondo es mayor del que era previo a 2008, año en que la Secretaría Ejecutiva fue reorganizada (97).



(96) La Clínica excluyó las decisiones de archivo, dado que no se hicieron públicas sino hasta hace apenas dos años.

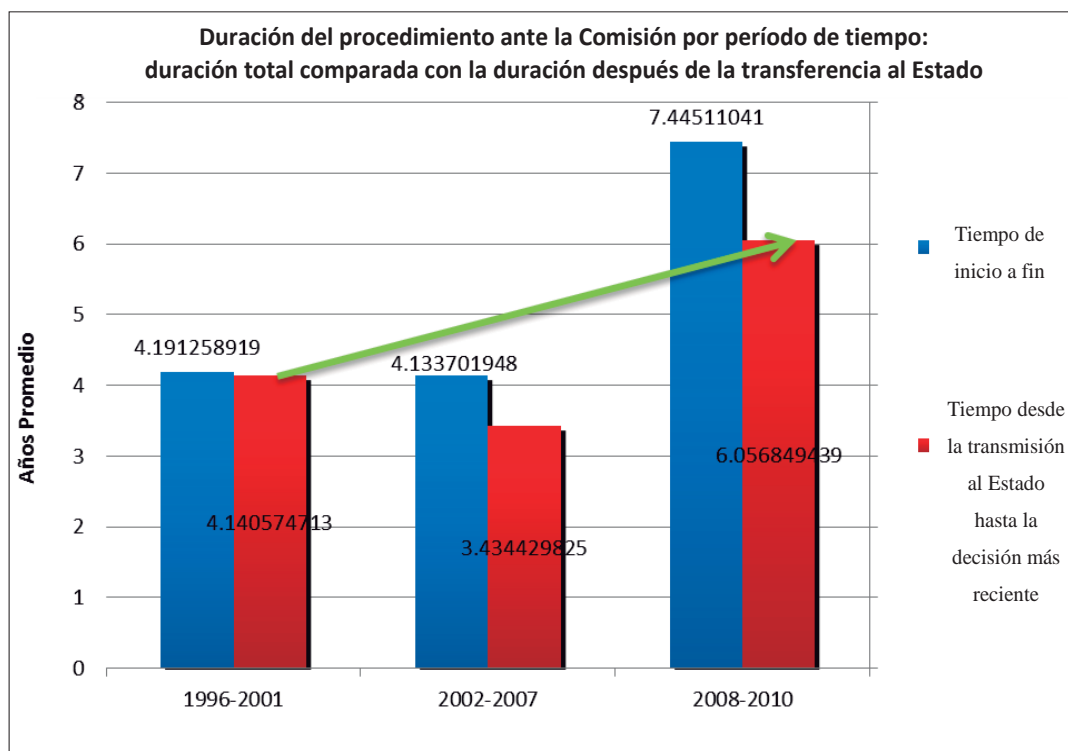
(97) "Maximizando...", cit. en nota 19, p. 32.

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

No es sorprendente que si la Comisión lidia con el congestionamiento de las nuevas peticiones la duración del procedimiento aumentará en la medida en que se ocupe de peticiones y casos que llevaban años en la CIDH. La nueva práctica de atender a las peticiones y casos en orden cronológico, y no en función de cualquier otro criterio, puede contribuir a que aumenten los tiempos de espera. Esto es así pues ahora la Comisión está resolviendo casos que ya presentaban alguna demora.

Sin embargo, sería erróneo atribuir el aumento en el promedio de los tiempos de espera únicamente a este cambio de práctica, ya que la tendencia al alza de los tiempos de espera comenzó con anterioridad a la creación del Registro establecido en 2007 para atender al congestionamiento y a la implementación rigurosa del enfoque cronológico. Para eliminar el posible efecto que existe al lidiar con el congestionamiento de peticiones antiguas, medimos también el tiempo que transcu-

re entre el momento en que la petición se remite al Estado y la fecha de la decisión de fondo de la Comisión. De esta manera controlamos el impacto de atender y reducir el congestionamiento de nuevas peticiones (tal y como lo hace el Registro) sobre la duración promedio del procedimiento de peticiones ya evaluadas y tramitándose. En el período comprendido entre 1996 y 2001 transcurrían en promedio 4,1 años desde que la petición era remitida al Estado hasta que la Comisión emitía su resolución de fondo. De 2002 a 2007, ese tiempo se redujo a poco menos de tres años y medio (98). Sin embargo, en el período de 2008 a 2010, dicho plazo aumentó a seis años contados desde la remisión de la petición al Estado hasta la decisión de fondo del caso. En otras palabras, el criterio de orden cronológico ha implicado un aumento en el tiempo de espera promedio, pero ello, tal como se explicará, no es suficiente para explicar íntegramente el aumento en los tiempos de la adjudicación de las peticiones y casos (99).



(98) Sin embargo, en ese período todavía hubo una duración promedio de poco más de cuatro años desde la presentación de una petición hasta la decisión de fondo. Por lo tanto, se le dedicó más tiempo a la tramitación inicial y el tiempo promedio general no disminuyó.

(99) “Maximizando...”, cit. en nota 19, ps. 33/34.

Doctrina

El tiempo que tarda la Corte en adjudicar los casos ocasiona un aumento adicional en los tiempos de espera. Los casos sometidos ante la Corte toman en promedio casi ocho años contados desde que se interpone la petición ante la Comisión hasta que ella es resuelta por la Corte de manera definitiva (100). En promedio, los casos pasan un año y nueve meses ante la Corte después de haber pasado, en promedio, más de cinco años y nueve meses ante la Comisión. Debido a la mayor carga de trabajo de la Comisión y a las etapas adicionales en su procedimiento, es de esperarse que la Comisión requiera de más tiempo para disponer de los casos. Además, como ya se ha desarrollado, la Comisión tiene muchas más funciones que la Corte. Por ende, a diferencia de la Corte, no todos los recursos de la Comisión, ya sean tiempo, fondos o personal, pueden ser asignados para atender a las peticiones individuales. Sin embargo, puesto que la Comisión es un organismo cuasi-jurisdiccional con normas probatorias menos estrictas, mayor flexibilidad y más facultades de negociación, tampoco debería descartarse la idea de que la Comisión requiriese de menos tiempo para adjudicar sus asuntos que la Corte.

No se identificaron diferencias significativas entre el tiempo que los casos pasan en los procedimientos de la Comisión cuando fueron finalmente decididos por ésta o cuando fueron eventualmente resueltos por la Corte (101).

Los casos sometidos ante la Corte fueron resueltos, en promedio, nueve meses más rápido que aquellos que nunca le fueron remitidos a la Corte. Esta discrepancia puede ser explicada por la manera en que medimos los plazos o por el proceso de publicación de los informes de fondo. La base de datos registra la fecha de *publicación* de los informes de fondo emitidos por la Comisión, en vez de la fecha del informe de fondo preliminar no publicado (102).

Como podemos ver, los plazos que corren entre la emisión de la decisión preliminar de fondo y la publicación del informe final de fondo son largos porque, en primer lugar, la Comisión está obligada a conceder tiempo al Estado para que cumpla con el informe preliminar de fondo antes de emitir el informe final y, en segundo lugar, se concede tiempo adicional al Estado antes de decidir sobre su publicación (103).

Corte: Promedio de tiempo por período (años)			
Período de años	Promedio de años desde que se interpone la petición ante la Comisión hasta su remisión a la Corte	Promedio de años desde que el caso se remite a la Corte hasta la decisión de fondo	Promedio de años de inicio a fin
1989-1996	2.53	2.38	6.93
1996-2001	3.09	2.36	6.57
2002-2007	5.80	1.68	7.67
2008-2010	7.37	1.49	9.08

El tiempo que tarda una petición/caso en ser tramitado por la Comisión es mucho mayor que el

tiempo que tarda la Corte. La duración de los casos ante la Comisión ha aumentado consistente-

(100) No obstante, estos plazos están subestimados, ya que en algunos casos la determinación final no es la sentencia en sí sino una interpretación de la resolución de la Corte, conforme a lo dispuesto por el artículo 68 del Reglamento de la Corte. También es posible sumar el tiempo que el caso pasa en la etapa de supervisión hasta que no se haya dado cabal cumplimiento a la determinación del tribunal. Hemos decidido no contar esos años, ya que sólo estamos interesados en el tiempo que tardan los organismos interamericanos en resolver sobre el fondo de una queja.

(101) "Maximizando...", cit. en nota 19, p. 35.

(102) Véase Convención Americana, *supra*, nota 6, arts. 50-51; véase también Reglamento de la Comisión, *supra*, nota 25, arts. 45, 47.

(103) Reglamento de la Comisión, *supra*, nota 25, art. 47.

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

mente, mientras que la duración del procedimiento de ellos ante la Corte ha disminuido (104).

VI. REFORMAS PROCESALES Y ADMINISTRATIVAS Y SU IMPACTO EN LA EFICIENCIA DE LA COMISIÓN (105)

En la última década, la Comisión ha llevado a cabo múltiples e importantes cambios procesales, administrativos y tecnológicos, algunos de los cuales fueron específicamente diseñados para lidiar con el congestionamiento y las demoras procesales anteriormente descritas. Particularmente, la Comisión reformó extensivamente su Reglamento en dos ocasiones, que afectaron drásticamente la estructura de los procedimientos. Lamentablemente, las primeras reformas, las del año 2000, separaron las etapas de admisibilidad y fondo del procedimiento, desplazando la concentración de los recursos de la Comisión a las etapas prelimi-

nares del procedimiento e incrementaron su duración total.

a) Reformas del año 2000 al Reglamento de la Comisión

Las reformas más integrales al Reglamento se produjeron en 2000. Dichas reformas no tuvieron como objetivo expreso la reducción del congestionamiento o la pronta resolución de las peticiones y casos (106). De hecho, al dividir las fases de admisibilidad y fondo en etapas distintas, el impacto global de las reformas de 2000 en cuanto a la duración y el congestionamiento de los casos fue negativo.

Previo a 2000, la Comisión generalmente se pronunciaba sobre la admisibilidad y el fondo de un caso en *una sola* decisión conjunta (107). En su nuevo Reglamento, la Comisión creó un proce-

(104) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 38.

(105) Además de las reformas procesales y los cambios organizacionales, la Comisión publicó por primera vez un Plan Estratégico que incluye objetivos hasta el año 2015. Plan Estratégico Parte I, *supra*, nota 70; CIDH, Plan Estratégico 2011-2015, Parte II: Programas y Planes de Acción, p. 5 (febrero de 2011) (en adelante, Plan Estratégico Parte II). El plan establece metas concretas y objetivos específicos que incluyen la disminución del congestionamiento y los tiempos de adjudicación como una de sus prioridades. Según las estimaciones de la Comisión, para alcanzar las metas del plan, el presupuesto debe aumentarse en al menos dos veces y media de lo que es al día de hoy antes de 2015. CIDH, Plan Estratégico 2011-2015: Presupuesto del Plan Estratégico (enero de 2011) (en adelante Presupuesto del Plan Estratégico) La Comisión espera que para el 31 de diciembre de 2013 ninguna petición interpuesta antes del 31 de diciembre de 2013 siga en estudio. El Plan Estratégico busca eliminar el congestionamiento en las etapas de admisibilidad y fondo para el año 2015. En este período, las Secciones tendrían que cuadruplicar su capacidad de producción de informes de admisibilidad y sextuplicar su capacidad de producción en la etapa de fondo. “Maximizando...”, cit. en nota 19, ps. 59/61. El Plan Estratégico sugiere que la Comisión está tomando medidas en la dirección correcta y que está comprometida con obtener el financiamiento adicional que se necesita para eliminar el congestionamiento y agilizar el procedimiento. Sin embargo, al analizarse las probabilidades de que dichas metas efectivamente se alcancen, el Plan Estratégico se queda corto, ya que depende en gran medida en la obtención de fondos adicionales, sin considerar alternativas en caso de que dichos fondos no se materialicen. La Comisión reconoce que su principal estrategia es la de recibir fondos adicionales al afirmar que “(s)i los recursos que han sido proyectados no están disponibles, o lo están sólo en forma parcial, las estimaciones de este plan deberán ser revisadas”. Plan Estratégico Parte II, p. 7. Además, el Plan Estratégico omite mencionar que si no se logra cambiar la manera en que las peticiones y casos son adjudicadas, hay muy pocas razones para creer que podrán alcanzarse las metas del año 2015 incluso si se obtienen los fondos adicionales. “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 62. La viabilidad de estos objetivos también omite considerar las limitaciones en las capacidades del personal y la carencia generalizada de tiempo tanto de los/as comisionados/as como del personal para atender el nuevo número de informes que se busca sin transformar a la CIDH en un organismo permanente. Steelman, David C., “What Have We Learned About Court Delay, ‘Local Legal Culture’, and Caseflow Management Since The Late 1970s?”, 19 Just. Sys. J. 145 [1997], p. 159 (afirmando que un tribunal puede llegar a un punto de “saturación” después del cual otras medidas deben tomarse) (en lo sucesivo, Steelman).

(106) Comunicado de prensa, CIDH, Clausura del 109º Período Extraordinario de Sesiones, párr. 11, nro. 18/00 (8 de diciembre de 2000), disponible en www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2000/Comunicado18-00.htm (en lo sucesivo, Comunicado de Prensa 18/00).

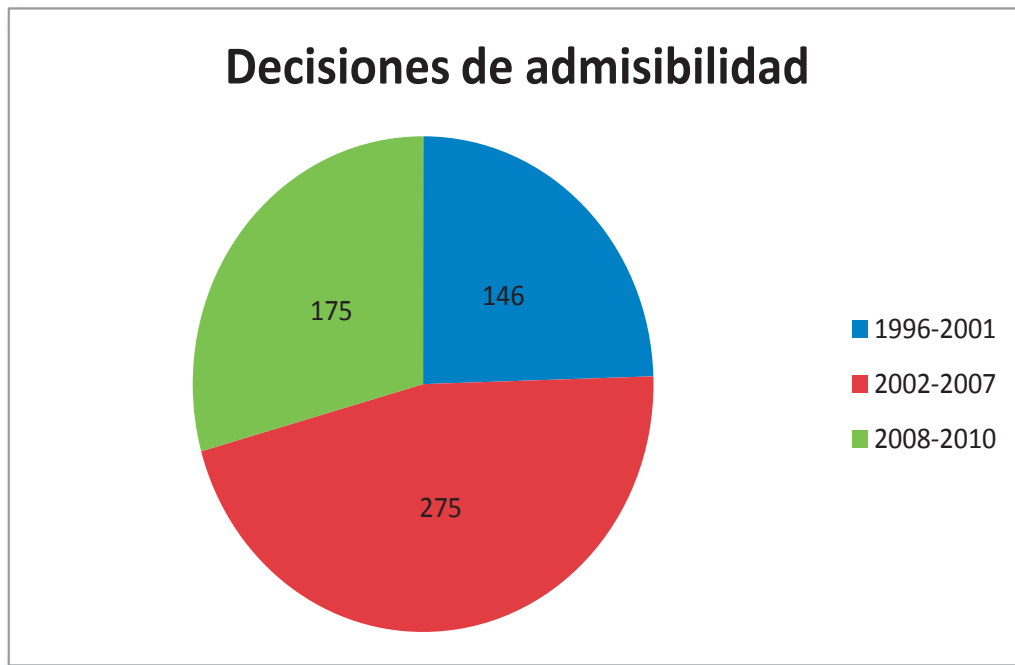
(107) Pinto, Mónica, “La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, Ed. del Puerto, 1994, p. 83.

Doctrina

so de dos etapas y se obligó a resolver por separado si las peticiones cumplen con los requisitos de admisibilidad, algo no requerido por la Convención **(108)**. El Reglamento estableció plazos determinados para el ofrecimiento de alegatos respecto de la admisibilidad de la petición, los cuales de ninguna manera podían ser extendidos a más de tres meses, pero no estipuló las consecuencias que habrían de darse en caso de que el Estado no respondiera dentro de dicho plazo **(109)**.

El impacto de estas reformas no tardó en manifestarse: entre 1996 y 2001, la Comisión emitió 146 resoluciones exclusivamente de admisibilidad. Entre 2002 y 2007, esa cifra casi se duplicó,

siendo 275. Entre 2008 y 2010 la CIDH emitió 175 admisibilidades **(110)**. El procedimiento de dos etapas desplazó el enfoque de la Comisión en las decisiones mixtas de admisibilidad y fondo hacia las de únicamente admisibilidad. De 1996 a 2001, el 54% de las decisiones de la Comisión fueron de admisibilidad (o inadmisibilidad) y 46% fueron de fondo (contando las de solución amistosa, fondo y de remisión a la Corte). De 2002 a 2010 las proporciones se invirtieron, quedando tan sólo 17% de decisiones sobre el fondo o de solución amistosa, y 83% de admisibilidad o de archivo. Si contamos los casos sometidos ante la Corte, los números sólo cambian a 32% de casos que fueron plenamente resueltos y un 68% de decisiones de admisibilidad o archivo **(111)**.



(108) En parte, la Comisión estaba respondiendo a las solicitudes formuladas por los Estados en años pasados. Véase Resolución AG/RES. 1701, *supra*, nota 68, art. 6º.b (recomendando a la Comisión el resolver “cuestiones de admisibilidad de peticiones individuales mediante la apertura de una etapa procesal independiente y necesaria, emitiendo el pronunciamiento correspondiente a través de resoluciones en las que, de manera sucinta, manifieste su determinación y sin que su publicación prejuzgue la responsabilidad de los Estados”).

(109) Como podría haber sido la caducidad procesal de cuestionar la admisibilidad. Reglamento de la Comisión, *supra*, nota 25, art. 30.4.

(110) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 47.

(111) *Íd.*, p. 49.

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

El Reglamento del año 2000 contiene diversas disposiciones que permitían a la Comisión acelerar el proceso de admisibilidad, particularmente ante la gravedad o urgencia de los casos. Por ejemplo, el art. 30 (30.4 y 30.7) permite a la Comisión solicitar al Estado que presentara su respuesta tanto sobre las cuestiones de admisibilidad como las de fondo en un plazo razonable (en lugar de únicamente sobre su admisibilidad y dentro de tres meses). El art. 37.3 permite a la Comisión abrir un caso y diferir el tratamiento de su admisibilidad hasta el debate y la decisión sobre el fondo en “circunstancias excepcionales”.

En la etapa de fondo se permite a los peticionarios presentar observaciones adicionales. Si el Estado no da respuesta después de que la Comisión le remitió la petición para que realizara sus observaciones, los hechos expuestos por el peticionario se presumen ciertos (112). La Comisión también incluyó normas más específicas para el desahogo de las declaraciones testimoniales y las formas de presentar y conservar la evidencia, para que posteriormente pudiese ser admitida por la Corte (113). Adicionalmente, esta fase incluye directrices más claras respecto de la etapa de solución amistosa, imponiendo una obligación mayor a la Comisión de facilitar soluciones amistosas y ponerlas a disposición de las partes en cualquier momento del procedimiento (114).

Las reformas de 2000 también establecieron una presunción de remisión automática de los casos ante la Corte, salvo que la Comisión adoptara una decisión mayoritaria y razonada en el sentido contrario (115). Antes de estas reformas, se presumía la necesidad de emitir y publicar un informe final con recomendaciones en cada caso. El Reglamento también incluye pautas claras respecto de los criterios para evaluar si se debía remitir un caso a la Corte. Consecuentemente, el número de casos sometidos ante la Corte aumentó de 24 de 1996 a 2001 (promediando menos de cua-

tro por año), a 71 de 2002 a 2007 (promediando poco más de once por año) (116). Al parecer, esta tendencia persiste. En 2008, la Corte decidió 16 casos, 17 en 2009, 9 en 2010 y 12 en 2011 (117). Evidentemente, estos cambios implicaron una mayor carga de trabajo para la Comisión, dado que le exigían que continuara participando en los diversos casos que habían que litigarse ante la Corte en lugar de simplemente publicar un informe de fondo.

Para lidiar con este repentino aumento en su carga de trabajo, la Corte combinó sus resoluciones sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones en una sola, tomando justamente el enfoque opuesto al de la Comisión. Como resultado de este y otros cambios, la Corte ha sido capaz de reducir el tiempo que le toma conocer un caso, a pesar del aumento en el número de casos que atiende (118).

Cuando la Corte tomaba sus decisiones sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones por separado, le tomaba en promedio dos años y dos meses para resolver por completo un caso. Una vez que combinó sus decisiones, al tribunal le toma en promedio poco más de un año y siete meses en resolver los casos.

Si bien el tiempo promedio que tarda una petición en ser tramitada desde que se interpone ante la Comisión hasta que se resuelve por la Corte aumentó en un año y cinco meses después de que la Corte decidió combinar sus decisiones, dicho aumento responde a un incremento en los tiempos del procedimiento ante la Comisión, y no en el de la Corte. Después de que la Corte cambió su procedimiento para combinar sus decisiones (al mismo tiempo que la Comisión optó por dividir las), el tiempo promedio que una petición o caso pasa ante la Comisión incrementó en más del doble, mientras que el tiempo promedio que los casos pasan ante la Corte disminuyó.

(112) Reglamento de la Comisión, *supra*, nota 25, art. 39.

(113) Véase *id.*

(114) Comunicado de Prensa 18/00, *supra*, nota 106, párr. 13.

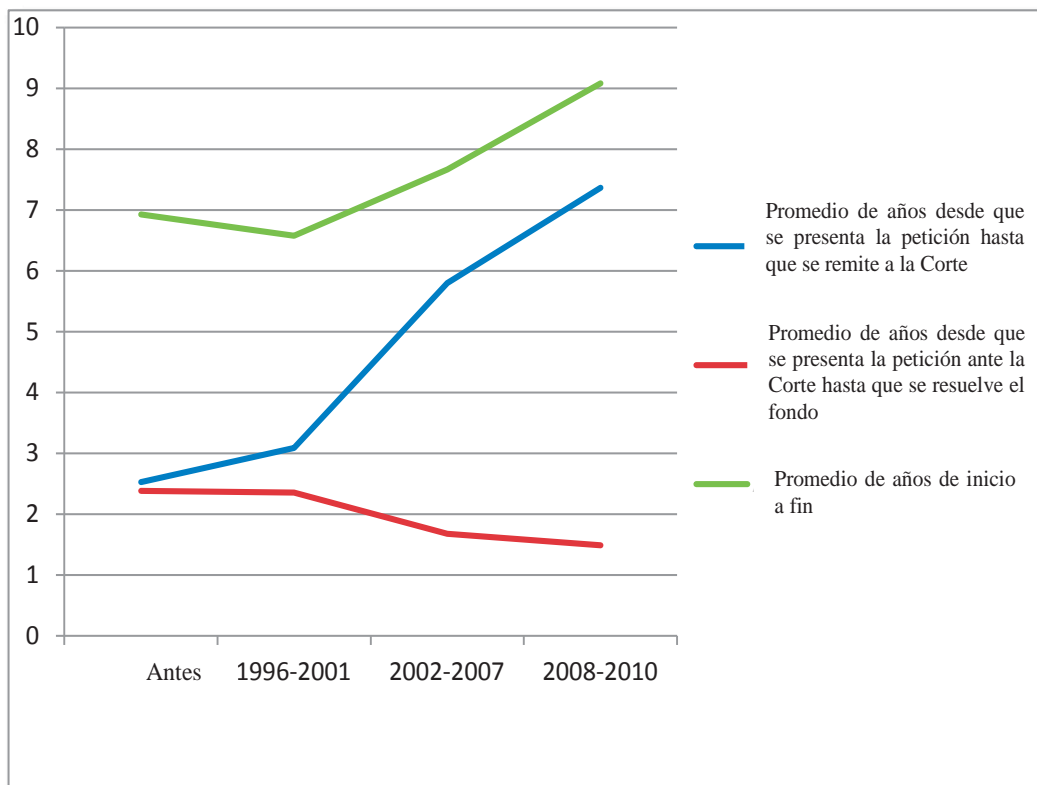
(115) *Id.*, párr. 16.

(116) Corte IDH, Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2010, cap. IV [2010], disponible en inglés en www.corteidh.or.cr/docs/informes/2010_eng.pdf.

(117) “Jurisprudencia: sentencias y decisiones”, Corte Interamericana de Derechos Humanos www.corteidh.or.cr/casos.cfm (último acceso: 27/9/2011).

(118) “Maximizando...”, cit. en nota 19, ps. 38 y 74.

Doctrina



Por último, las reformas reglamentarias de 2000 por primera vez incorporaron un mecanismo de seguimiento para monitorear la implementación de las recomendaciones de la Comisión, el cual debía incluirse en sus informes de fondo o solución amistosa **(119)**.

b) Reformas del año 2009 al Reglamento de la Comisión

En 2009, la Comisión adoptó una segunda serie de reformas al Reglamento **(120)**, cuyos objetivos centrales fueron propiciar el afianzamiento de “la participación de las víctimas, de las garantías al equilibrio procesal y de la publicidad y la transparencia” **(121)**. Nuevamente, ni la disminución del

congestionamiento o la aceleración del procedimiento figuraron dentro de los objetivos formales de estas reformas.

Las reformas incluyeron la posibilidad de conceder prórrogas a los peticionarios y a los Estados para presentar sus observaciones adicionales respecto del fondo **(122)**. Si bien estas prórrogas podían ser necesarias, a menudo son o podrían ser utilizadas por los Estados como mecanismo de dilación y, por ende, considerarse antitéticas al objetivo de reducir la duración del procedimiento de la Comisión, salvo que buscaran dar lugar a observaciones sustantivas oportunas. Asimismo, se incluyeron disposiciones que prescriben restricciones sobre el momento en que pueden presen-

(119) Reglamento de la Comisión, *supra*, nota 25, art. 46.

(120) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 52.

(121) Comunicado de Prensa, CIDH, “CIDH publica su nuevo Reglamento”, nro. 84/09 (10/12/2009), disponible en www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2009/84-09sp.htm.

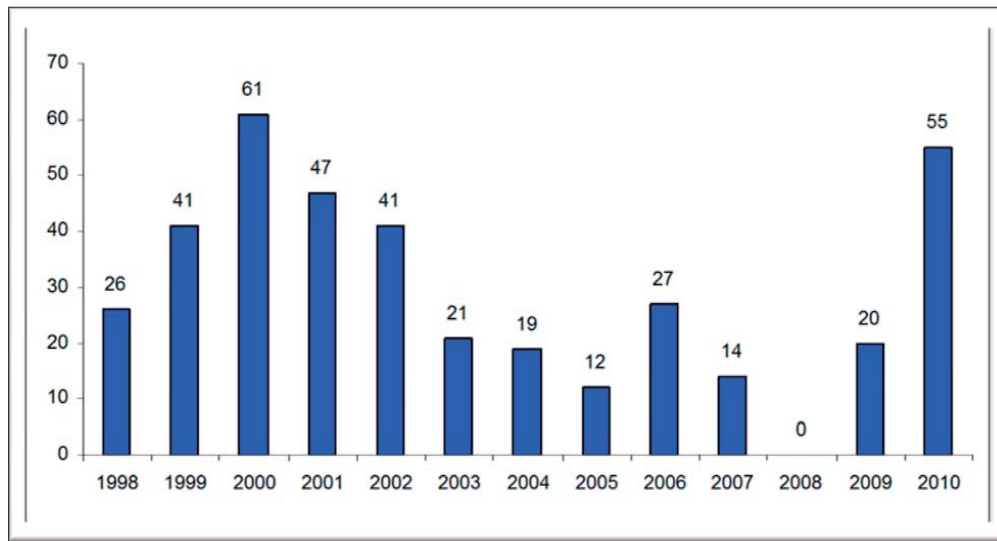
(122) *Íd.*, arts. 37.1/37.2.

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

tarse las excepciones respecto de la admisibilidad de la petición (123) y otra más que permite el desahogo de testimoniales durante las visitas *in situ* (124).

El Reglamento también contempla disposiciones claras sobre la procedencia del archivo de los

asuntos (125). El archivar peticiones y casos reduce el congestionamiento en la Comisión, ya que elimina las peticiones que no han tenido actividad procesal durante largos períodos. Una práctica positiva es que a partir de 2010 la Comisión comenzó a publicar información sobre los casos que archiva (126).



Asimismo, según las reformas de 2009, la Comisión puede suspender los términos para someter un caso ante la Corte si el Estado en cuestión se compromete a aplicar las recomendaciones de la Comisión y consiente dicha suspensión (127).

Esta disposición puede implicar una tensión entre la eficiencia y eficacia del sistema. Es decir, esta disposición podría reducir su eficiencia al extender el procedimiento mientras la Comisión espera a ver si el Estado implementa sus recomendaciones. Al mismo tiempo, puede ser efectivo al aumentar el cumplimiento de sus resoluciones, ya que ofrece a los Estados una alternativa al so-

metimiento del caso ante la Corte si implementan las recomendaciones de la Comisión.

Además, las reformas de 2009 ahondan más sobre las funciones de los Grupos de Trabajo (128). Conforme a los artículos 15 y 35, debía constituirse un Grupo de Trabajo sobre Admisibilidad “a fin de estudiar, entre sesiones, la admisibilidad de las peticiones y formular recomendaciones al pleno” (129).

También en 2009, la Comisión y la Corte (130) modificaron la forma en que la Comisión remite un caso ante la Corte. Pevio a 2009, la Comi-

(123) *Íd.*, art. 30.

(124) *Íd.*, art. 39.

(125) *Íd.*, art. 46.

(126) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 53.

(127) Reglamento de la Comisión, *supra*, nota 25, art. 46.

(128) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 54.

(129) *Íd.*, art. 35. El Grupo de Trabajo sobre la Admisibilidad ya había sido establecido en el Reglamento previo.

(130) Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tít. II, cap. 1, art. 25, disponible en www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_esp.pdf. (en lo sucesivo, Reglamento de la Corte).

Doctrina

sión debía elaborar un informe legal comprensivo que narrara todos los elementos probatorios y argumentos legales expuestos antes de poder someter el caso ante la Corte para su análisis. Ahora, para someter un caso ante la Corte, la Comisión sólo tiene que presentar su informe de fondo, sus observaciones sobre la respuesta del Estado y los motivos por los cuales decide someter el caso ante la Corte (131). Debido a las reformas de 2009, la Corte ha reducido el rol litigioso de la Comisión en el procedimiento de la Corte, asignándole un papel más neutral (132). Este cambio enfatiza el papel que juegan los peticionarios y el Estado como partes en el procedimiento (133). No obstante, la Comisión aún ofrece sus observaciones finales una vez que ambas partes han expuesto sus alegatos orales (134).

Al momento de concluir nuestro estudio, era aún muy temprano para juzgar si las reformas de 2009 afectaron el congestionamiento y las demoras en la Comisión, ya que la base de datos llegaba hasta 2010. Si la Comisión no asume un rol prominente en el litigio de los casos ante la Corte, si no se le exige preparar un informe adicional antes de someter el caso ante la Corte y si juega un papel más limitado en las audiencias públicas, quizás pueda reasignar más tiempo y recursos humanos para lidiar con el congestionamiento. Al escribir estas líneas, nos encontramos actualizando la base de datos para cuantificar estos y otros posibles impactos.

c) Cambios en la Secretaría Ejecutiva de la CIDH

La Secretaría Ejecutiva de la CIDH es una “unidad funcional especializada que forma parte de la

Secretaría General de la Organización (que...) debe disponer de los recursos necesarios para cumplir las tareas que le sean encomendadas por la Comisión” (135). Como órgano permanente (en contraste con el carácter de tiempo parcial de los comisionados), la Secretaría Ejecutiva juega un “importante y discrecional papel en los esfuerzos de la Comisión” al tramitar las peticiones individuales (136). La Secretaría Ejecutiva elabora todos los informes sobre las peticiones y casos, así como las presentaciones ante la Corte; recibe y procesa la correspondencia de las peticiones y casos; y requiere a las partes que proporcionen cualquier información que considere relevante (137). Crucialmente, la Comisión ha delegado a la Secretaría Ejecutiva sus facultades para analizar nuevas peticiones y desechar aquellas que no cumplan *prima facie* con los requisitos legales establecidos (138). De modo que el funcionamiento de la Secretaría tiene un impacto esencial en el ritmo de procesamiento de los casos y peticiones.

Desde 2001 la Secretaría ha sido sometida a dos series de reforma tendientes a maximizar su rendimiento y mejorar el aprovechamiento de sus limitados recursos (139). En la primera etapa, las principales prioridades fueron la “estandarización y coherencia” de las funciones legales de la Comisión (140). La Secretaría Ejecutiva creó grupos internos para realizar el análisis de las peticiones iniciales y evaluar preliminarmente las solicitudes de medidas cautelares con el objetivo asegurar la aplicación de criterios consistentes para todos los Estados. En 2004, la Secretaría Ejecutiva creó el Grupo de Litigio (o Corte) responsable de asistir a la Comisión en su participación en los procedimientos de la Corte (141).

(131) Reglamento de la Comisión, *supra*, nota 25, art. 74.

(132) Corte IDH, Exposición de motivos de la Reforma Reglamentaria, 2, disponible en www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_motivos_esp.pdf.

(133) *Íd.*

(134) *Íd.*, p. 3.

(135) Convención Americana, *supra*, nota 6, art. 40, y Estatuto de la Comisión, *supra*, nota 24, art. 21.1.

(136) Harris, David, “Regional Protection of Human Rights; The Inter-American Achievement”, en “The Inter-American System of Human Rights”, Harris, David y Livingstone, Stephen (eds.), Oxford, 1998, p. 19 (en lo sucesivo, Harris y Livingstone). La traducción es nuestra.

(137) Reglamento de la Comisión, *supra*, nota 25, art. 13, y véase también arts. 30 y 37.

(138) *Íd.*, arts. 26, 27 y 29.

(139) Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, “Reorganización de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)”, CP/CAJP-2693/09 rev. 1 (20/2/2009).

(140) *Íd.*

(141) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 55.

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

La segunda etapa de reorganización tuvo como objetivo específico mejorar la eficiencia del sistema de casos individuales. En 2007, la Secretaría Ejecutiva creó cuatro grupos regionales en lugar de asignar a abogados/as a países específicos. Los nuevos grupos regionales son responsables del enlace, observaciones y visitas *in loco* en sus respectivas regiones y Estados. Las secciones regionales tramitan las peticiones y casos, evalúan las observaciones de las partes, determinan la necesidad de información adicional y recomiendan la convocatoria de audiencias, cuando sea necesario. Estas secciones también dan seguimiento a las recomendaciones formuladas por la Comisión (142). Esto permitió la distribución uniforme de peticiones y casos entre las regiones con una carga de entre 300 y 400 casos y peticiones activas por grupo regional. Esta configuración también permitió, en teoría, especializar a los/as abogados/as de cada grupo regional en función de su antigüedad, asignando los informes de admisibilidad a los funcionarios con menos experiencia y los de fondo a los de mayor antigüedad. La coordinación y supervisión de cada grupo regional quedaba bajo responsabilidad de un especialista *sénior*.

Además, en marzo de 2007, la Secretaría creó el Registro para lidiar con el gran congestionamiento de peticiones nuevas (143). A partir de octubre de 2008, la Secretaría transfirió todas las nuevas peticiones pendientes de ser analizadas a esta unidad, un total de 4471 peticiones iniciales que estaban pendientes de ser evaluadas. Actualmente, el Registro analiza todas las nuevas peticiones en orden cronológico, así como también aquellas que ya estaban en la lista de espera. Para crear el Registro, y gracias al financiamiento adicional de fuentes externas, la Comisión contrató más personal y reasignó al Registro a personal de otras etapas del procedimiento. La idea de la

Comisión era reducir las demoras en la etapa inicial del procedimiento al concentrar sus recursos en el Registro durante los primeros tres años, para después, una vez que se hubiese logrado obtener plazos más razonables, destinar los recursos en otro lugar (144).

Recientemente, la Secretaría creó el Grupo de Solución Amistosa, una unidad especializada que asiste a los comisionados en casos en los cuales las partes han acordado celebrar un procedimiento de solución amistosa (145). Este Grupo se encarga de dar seguimiento y facilitar el procedimiento, preparar los informes necesarios y proveer asistencia general a los comisionados (146). Este es un paso muy positivo por diferentes razones, aunque su impacto podría ser limitado por falta de información detallada. Ante una pregunta concreta, lamentablemente la Comisión sólo pudo proporcionar “estimaciones aproximadas” respecto a los entre 70 y 100 casos y peticiones que actualmente se encuentran en negociaciones de solución amistosa (147). Esto plantea problemas para la planificación y el conocimiento del estado de cada caso y petición y es particularmente problemático para la Comisión a la hora de prever los recursos y personal necesarios (148). Los acuerdos de solución amistosa aumentan la eficiencia de la Comisión al disponer de los casos (o peticiones) desde sus primeras etapas. Nuestros datos indican que el tiempo promedio que corre entre la presentación y la aprobación de un acuerdo de este tipo fue casi cinco veces menor que el tiempo promedio que corre entre la presentación de la petición y la decisión de fondo, y casi dos años menor que el tiempo promedio que corre entre la presentación de una queja y su determinación final que emite la Corte. Además, los acuerdos de solución amistosa pueden aumentar la eficacia de la Comisión. Según un estudio reciente sobre el cumplimiento de las resoluciones en el Sistema

(142) La Secretaría Ejecutiva creó un grupo de protección para atender a las medidas de cautelares. El Grupo de Protección estudia a las solicitudes de medidas cautelares y analiza la necesidad de tales medidas, haciendo las recomendaciones pertinentes a la Comisión. Adicionalmente, se encarga del trámite de aquellas medidas cautelares y le da seguimiento al peticionario y al Estado para asegurarse de que las medidas sean suficientes después de que se han solicitado.

(143) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 56.

(144) *Íd.*, p. 5.

(145) *Íd.*, p. 10.

(146) *Íd.*

(147) Respuestas de la Comisión, *supra*, nota 31, p. 16.

(148) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 105.

Doctrina

Interamericano, el 54% de los acuerdos de solución amistosa fueron cabalmente cumplidos por los Estados, mientras que sólo fue así para el 29% de las sentencias de la Corte y tan sólo el 11% de los informes de la Comisión fueron debidamente cumplidos (149). Adicionalmente, como cualquier otro método de resolución alternativa de conflictos, los acuerdos de solución amistosa pueden ser más flexibles que las decisiones de la Comisión y de la Corte.

La Secretaría también ha implementado diversos cambios tecnológicos. En 2002 se instauró el Sistema de Manejo de Peticiones y Casos (“PCMS”, por sus siglas en inglés), una base de datos electrónica que documenta el progreso de las peticiones y casos, manteniendo un registro electrónico de cada uno de los pasos procesales desde la presentación de la petición. El PCMS estandariza las comunicaciones de la Comisión con las partes de los casos o peticiones al ofrecer formatos de cartas modelo (150).

En mayo de 2010, la Secretaría comenzó a utilizar un Sistema de Manejo de Documentos Electrónicos (“DMS”, por sus siglas en inglés) para efecto de dar seguimiento y archivar documentos digitalmente y de manera integrada con el PCMS. En esta base de datos, cada nuevo documento que las partes presentan o que la Comisión elabora es digitalizado (si es que no existe ya la versión electrónica), se registra y es vinculado a una petición o caso. El DMS crea un archivo electrónico completo para cada petición y caso y, de esta manera, facilita el acceso a los documentos de cada archivo. Además, este sistema elimina el uso de papel al digitalizar por completo el sistema de casos. El DMS también facilita la supervisión y el monitoreo de los casos al proporcionar a los

administradores acceso electrónico a las distintas etapas del procedimiento, así como a los documentos pertinentes (151). Este sistema presenta también algunas limitaciones, particularmente debido a que sólo se han digitalizado peticiones y documentos nuevos y no se tienen planes para digitalizar aquellos que ingresaron antes de junio de 2010 (152).

La Secretaría Ejecutiva también espera implementar un “Portal de Usuarios” (en lo sucesivo, “PPP”) mediante el cual los Estados y los peticionarios sean capaces de acceder a los documentos relacionados con su petición o caso y dar seguimiento a su progreso en el sistema. En un principio, el portal dará acceso a los peticionarios a los principales documentos procesales relacionados con su petición o caso. Eventualmente, todos los Estados y los peticionarios tendrán acceso a la información de la base de datos en lo que respecta a su petición o caso. Además, el PPP ofrecerá la posibilidad de notificar digitalmente a peticionarios y Estados de las decisiones de la CIDH.

La Secretaría también ha iniciado un procedimiento por medio del cual se puedan presentar peticiones en línea (153). Después de registrarse en el sitio web de la Comisión, los peticionarios pueden completar una petición llenando una solicitud en línea. Al enviar esta solicitud, los peticionarios inmediatamente reciben un correo electrónico automatizado para darle seguimiento, que al mismo tiempo confirma la recepción de la petición electrónica y solicita al peticionario que envíe una copia firmada de la solicitud. No existen registros públicos sobre el número de peticiones presentadas en línea (154). Por ende, aún es muy temprano para medir el impacto de este proceso.

(149) Basch, *supra*, nota 94.

(150) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 57.

(151) *Íd.*, p. 58.

(152) Basch, *supra*, nota 94, p. 22.

(153) “Formulario de Denuncia”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en www.cidh.oas.org/cidh_apps/instructions.asp?gc_language=S.

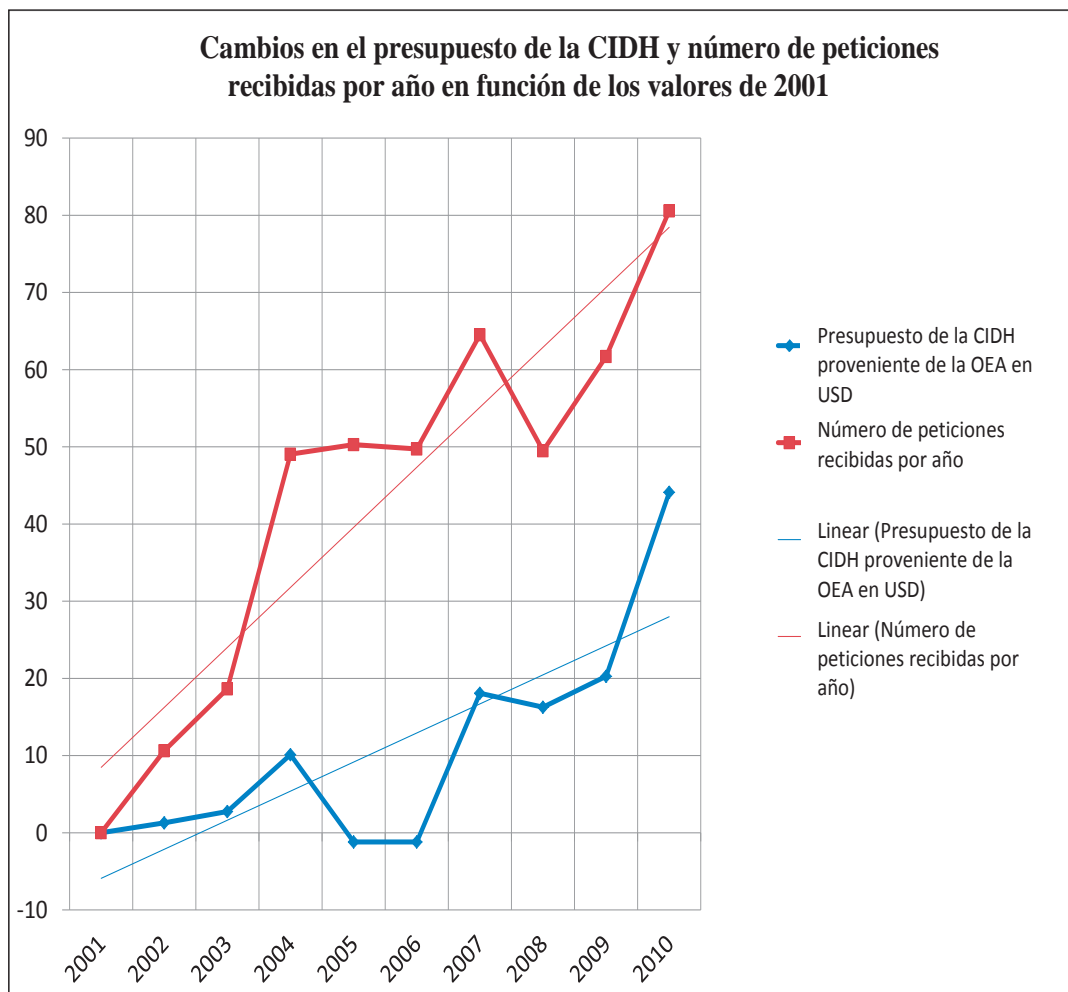
(154) Respuestas de la Comisión, *supra*, nota 31, p. 15. Sin embargo, en las Respuestas de la Comisión se proporcionó su estimación. Hasta el 30 de agosto de 2011, de un total de 1030 peticiones recibidas, 308 se recibieron a través del formulario en línea (33%). La Comisión calcula, a través de un muestreo de 100 peticiones consecutivas para identificar las peticiones electrónicas, que 37 fueron presentadas por correo electrónico. Usando la misma fórmula, estiman que esto representa que un 37% de las peticiones se reciben a través del correo electrónico, lo que se traduce en que “aproximadamente el 55%” de las peticiones recibidas al año se reciben por medios electrónicos. *Íd.*

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

VII. EXPLICACIONES ADICIONALES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL

Como hemos indicado hasta aquí, la reforma reglamentaria de 2000, al dividir el procedimiento

en admisibilidad y fondo, es un factor esencial en el estado de congestionamiento y retardo procesal existente. Sin embargo, existen otros problemas estructurales que contribuyen a, y explican el congestionamiento y las demoras actuales.



a) La falta de presupuesto adecuado

El principal problema y factor que contribuye al rezago procesal es la falta de financiamiento.

Particularmente, esto se debe al hecho de que los aumentos en la demanda de nuevas decisio-

nes, los nuevos mandatos de la OEA a la CIDH y el incremento de las actividades realizadas y esperadas de la CIDH nunca fueron correspondidos con la debida asignación proporcional de recursos adicionales (155). Por ende, es fácil entender las dificultades a las que se enfrenta la Comisión al lidiar con sus peticiones y casos de manera efi-

(155) "Maximizando...", cit. en nota 19, p. 22.

Doctrina

ciente. En otras palabras, la OEA es responsable de haber creado una situación fuera del control de la Comisión.

La CIDH ha padecido esta deficiencia en su financiamiento de forma permanente y estructural desde sus primeros años de operación (156). Por ende, continuamente intenta resolver esta falta de recursos mediante la obtención de fondos adicionales de fuentes externas (157). En 2010, la CIDH tenía un presupuesto de poco más de U\$D 7 millones, de los cuales U\$D 3,4 millones provenían de donaciones y U\$D 4 millones de la OEA (158). Estos U\$D 4 millones suministrados por la OEA solamente representaban el 5% del presupuesto total de la organización, según el Programa-Presupuesto de 2010 de la OEA (159). En 2007 y 2008, la CIDH logró aumentar su financiamiento externo (160). Sin embargo, la crisis financiera mundial previno que la Comisión obtuviera financiamiento externo adicional, por lo que, a partir de 2009, las contribuciones de los donantes disminuyeron drásticamente. En 2010, los Estados Miembros donaron casi U\$D 500.000 menos que en 2009, en gran medida debido a que los Estados Unidos redujeron sus contribuciones en más

de U\$D 1.000.000. Por ende, Canadá es ahora el mayor donante, seguido por la Unión Europea (161).

El hecho de que parte de los fondos voluntarios de la CIDH provengan de los Estados Miembros puede aparentar un conflicto de intereses para la Comisión, quien debe resolver los casos que involucran a estos Estados de manera imparcial (162). Más aún, como se ha visto en los últimos dos años, este financiamiento adicional parece no ser sostenible. Los fondos ajenos al presupuesto de la OEA usualmente provienen de contribuciones voluntarias que dependen de las prioridades y capacidades financieras de los donantes, dos factores altamente contingentes (163). Además, las organizaciones externas y los gobiernos por lo general comprometen estos fondos adicionales a proyectos especiales y no a las funciones básicas de la Comisión, como lo es la tramitación de las peticiones y casos.

Debido a esta deficiencia de recursos financieros, la Comisión no cuenta con el personal necesario (164). Al concluir nuestro estudio, trabajaban en la Comisión 37 profesionales y 18 asistentes

(156) En 1970 se dijo que “el pequeño presupuesto (de la Comisión)... restringe sustancialmente su autonomía... (Este) escaso presupuesto restringe la capacidad de la Comisión para contratar a un personal especializado y le hace difícil participar en operaciones especiales”. Schreiber, Anna, “The Inter-American Commission on Human Rights”, A. W. Nijthoff, Leyden, 1970, p. 42. Véase también CIDH, Informe Anual de la CIDH 1976, §1D, OEA/Ser.L/VII.40 doc. 5 corr. 1 (10 marzo 1977). (“Las labores de la Comisión han venido creciendo en volumen y en intensidad con el aumento constante de las denuncias sobre violación de los derechos humanos en distintas regiones del continente y, como queda ya señalado en otro lugar, a ese incremento del trabajo no ha correspondido una extensión proporcional en los medios y elementos para llevarlo a cabo. La Comisión sigue reducida al personal y a los elementos de que disponía hace varios años”).

(157) Plan Estratégico Parte I, *supra*, nota 70.

(158) CIDH, Recursos Financieros [2010], www.oas.org/es/cidh/mandato/recursos_financieros.asp.

(159) *Íd.*

(160) Véase CIDH, Recursos Financieros [2008], www.cidh.org/pdf%20files/Participation%20of%20IACHR%20in%20the%202008%20OAS%20Budget_esp%C3%B1ol.pdf; CIDH, Recursos Financieros [2007], www.cidh.org/recursos2007.sp.htm.

(161) *Íd.* En 2010, de los U\$D 1.267.500 dólares aportados por los Estados miembros, U\$D 748.600 fueron proporcionados por Canadá. Estados Unidos aportó la segunda mayor cantidad, U\$D 400.000 dólares, mientras que Colombia contribuyó con U\$D 105.000 y Chile con U\$D 10.000. Finalmente, Costa Rica contribuyó con U\$D 3.900 a la Comisión. Una gran parte de los fondos, U\$D 1.154.900 de dólares provinieron de Estados observadores, de los cuales más de la mitad, U\$D 700.000 procedieron de España. La Comisión Europea y otras instituciones, tales como el UNICEF y el Banco Interamericano de Desarrollo, también contribuyeron con una porción significativa.

(162) Cavallaro, James L. y Erin Brewer, Stephanie, “Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court”, 102 Am. J. Int'l L. 768, 783 [2008] (en lo sucesivo, Cavallaro y Brewer).

(163) *Íd.*

(164) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 22.

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

administrativos (165). No obstante, el secretario ejecutivo ha sostenido que “a fin de contar con un sistema de casos individuales sano y fuerte, que funcione (...) en oportunidad, se requiere de un total de 87 profesionales y 25 asistentes administrativos” (166). Adicionalmente, más del 50% del personal de la Comisión estaba financiado por fondos de cooperación externa (167).

b) Debilidades del procedimiento de presentación de peticiones iniciales

Además de la falta de recursos, existen otros obstáculos que afectan el procedimiento de la Comisión y que contribuyen a las demoras y el congestionamiento (168). En primer lugar, la Comisión no aprovecha todo el potencial de su sistema de peticiones en línea. Si un solicitante presenta una petición en línea, él o ella deben presentar también una copia física firmada. En algunas ocasiones, la Secretaría Ejecutiva registra por separado la queja física y la digital, asignándoles en sus informes fechas inconsistentes (169). Si la petición se registra en más de una ocasión, se desperdician valiosos recursos, pues puede que los/as abogados/as de la Comisión tramiten la petición dos veces, duplicando el procedimiento de admisión. Aun si la petición no se registra más de una vez, la Comisión tiene que estudiar todas las distintas versiones para asegurarse de que efectivamente son iguales. La ventaja del sistema en línea es que la Comisión obtiene automáticamente una versión digital de la petición, reduciéndose así el tiempo de tramitación (170). Claro, debido a la falta de acceso universal a internet en las Américas jamás puede implementarse un sistema puramente digital, ya que ello limitaría el acceso a la CIDH para algunas personas.

Adicionalmente, el sistema actual de recepción de peticiones fomenta la interposición de demasiadas peticiones improcedentes (171). La información sobre los requisitos de admisibilidad de las peticiones está disponible al público mediante un folleto informativo o a través del sitio web de la Comisión, pero se limita a lo contemplado en el Reglamento, contiene explicaciones legalistas y no ofrece suficientes ejemplos concretos que hagan fácil de entender cuándo una petición es susceptible de ser tramitada por la Comisión y cuándo está ostensiblemente fuera de su jurisdicción (172). Esta ausencia de información fácilmente comprensible puede dar cuenta de parte del casi noventa por ciento de las peticiones que la Secretaría Ejecutiva desecha de manera sumaria. El congestionamiento de peticiones pendientes de una revisión inicial en gran medida responde al alto número de peticiones que no cumplen con los requisitos mínimos necesarios para superar la fase de preselección, impidiendo que las peticiones legítimas reciban la atención que requieren de la Comisión (173).

c) Un sistema ineficiente de recepción de información, alegatos y pruebas

El sistema por el cual los peticionarios y los Estados presentan sus alegatos y pruebas también contribuye a las demoras en el procedimiento (174). En la actualidad, los peticionarios pueden presentar pruebas junto con su petición inicial. Posteriormente, pueden presentar información adicional y evidencias para cumplir con los requisitos del Reglamento, tal y como lo dispone el art. 26.2, y más tarde pueden ofrecer información y pruebas adicionales por escrito o en una audiencia, de conformidad con el art. 30.5. Una

(165) CIDH, Composición de la CIDH 2010, www.oas.org/es/cidh/mandato/composicion.asp.

(166) Presentación de la Secretaría Ejecutiva, *supra*, nota 82.

(167) *Íd.*, p. 5.

(168) “Maximizando...”, cit. en nota 19, ps. 39/44.

(169) Véase, por ejemplo, CIDH, “Jiménez v. Costa Rica”, petición 12.136, informe nro. 97/10, párrs. 1, 4 (12/7/2010), disponible en www.cidh.oas.org/casos/10.sp.htm (“1. El 12 de mayo de 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió una petición presentada por Seguismundo Gerardo Porras Jiménez... (l) la petición fue recibida por la CIDH el 27 de agosto de 1998”).

(170) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 39.

(171) *Íd.*, p. 40.

(172) www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_esp.pdf.

(173) En 2010, se evaluaron un total de 1676 peticiones, de las cuales sólo en 275 se resolvió tramitarlas (considerándolas procesables). Informe Anual 2010, *supra*, nota 71.

(174) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 40.

Doctrina

vez abierto el caso, el peticionario puede presentar otra serie de observaciones y pruebas (aunque ahora sobre el fondo de asunto, conforme al art. 37.1) y más adelante tendrá otra oportunidad adicional para presentar pruebas si la Comisión así lo requiere (art. 37.4). Sorprendentemente, el Reglamento exige que si el peticionario tuviese interés en que el caso sea sometido a la Corte, debía presentar “la prueba documental, testimonial y pericial disponible” (art. 43, inc. 2º). La CIDH aceptaba que habría más evidencia que la que le había sido aportada en todas estas oportunidades.

Por su parte, el Estado presenta sus alegatos y pruebas sobre la admisibilidad de la petición una vez que la CIDH le transfiere inicialmente la petición (175). El Estado tendrá una segunda oportunidad para presentar pruebas por escrito o en una audiencia (176), una tercera oportunidad para presentar sus observaciones adicionales sobre el fondo (177) y una cuarta para hacerlo en otra audiencia posterior (178).

Además de todas estas oportunidades expresas formales que el Reglamento ofrece a las partes para presentar sus alegatos y pruebas, la Comisión tiene la costumbre de solicitar y/o permitir que los Estados y los peticionarios presenten información y pruebas en diversas etapas, yendo más allá de lo que contempla el Reglamento (179). Por ejemplo, en el caso de “Mateo Bruno”, tan sólo en la etapa de admisibilidad, los peticionarios ofrecieron ocho escritos, mientras que el Estado presentó nueve, con sorprendentes lagunas y omisiones entre uno y otro. Entre noviembre de 1998 y mayo de 2004, y de nuevo de julio de 2004 a mayo de 2010, los peticionarios no ofrecieron alegato o prueba alguna. Asimismo, el Estado guardó silencio desde febrero de 1999 hasta septiembre de 2010 (180).

Quizás sea el congestionamiento actual lo que fomenta estas costumbres. Dado el retraso existente, exigir la temprana presentación de las pruebas puede ser visto como algo arbitrario. Además, después de años de retrasos, parte de la información y los argumentos pueden volverse anticuados tanto en términos de la evolución de la situación fáctica (181) como en términos de los avances de la jurisprudencia o costumbres del sistema. Por otro lado, al permitirse la presentación tardía de los alegatos y pruebas, se incentiva a las partes a retener la información que revele las fortalezas y debilidades de sus casos, previniendo así que la Comisión pueda elaborar sus informes con anticipación y, en algunas ocasiones, reduce su capacidad para fomentar las negociaciones de solución amistosa (182).

d) Aplicación inconsistente y poco transparente de las facultades reglamentarias para acelerar el proceso

En la mayoría de los casos, la Comisión actúa de forma pasiva en vez de administrar el proceso, simplemente transmitiendo las múltiples comunicaciones entre las partes. En aquellas comunicaciones, la CIDH mecánicamente requiere información adicional, a pesar de que las partes pueden haber ya presentado toda la documentación objetiva y ofrecido sus argumentos jurídicos. En raras ocasiones la CIDH solicita evidencias puntuales. También contribuye el hecho de que la Comisión aplica de manera inconsistente aquellas normas que le permiten acelerar el procedimiento (183).

Por ejemplo, el art. 36.4 (184) permite a la Comisión combinar sus decisiones sobre admisibilidad y fondo en circunstancias excepcionales, pero dicho artículo no se aplica consistentemente y

(175) Reglamento de la Comisión, *supra*, nota 25, art. 30.3.

(176) *Íd.*, art. 30.5.

(177) *Íd.*, art. 30.7.

(178) *Íd.*, art. 65.

(179) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 40.

(180) CIDH, “Bruno v. Perú”, petición 10.949, informe nro. 69/11, párrs. 4/5 (31/3/2011).

(181) El Grupo de Trabajo de la OEA recomendó a la Comisión llevar a cabo “(u)na actualización de los hechos materia de las peticiones iniciales cuando sean transmitidas a los Estados con considerable posterioridad a su registro, o bien en casos de larga inactividad procesal”. Grupo de Trabajo de la OEA, *supra*, nota 7, párr. 3.A.g.

(182) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 41.

(183) *Íd.*

(184) Reglamento de la Comisión, *supra*, nota 25, art. 36.4.

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

no es claro el por qué se aplica en algunos casos y en otros no (185). La falta de información pública sobre las decisiones procesales (186) representa un obstáculo persistente para la evaluación del procedimiento de la Comisión. La Comisión ha manifestado que en la actualidad tramita las peticiones y casos en orden cronológico, pero a algunos casos se les da prioridad y se colocan en una lista de espera preferente. La Comisión ha establecido que se le debe dar un trato preferente a un 10% de las peticiones nuevas, las cuales deben evaluarse de inmediato (187). Sin embargo, no existe ningún documento público que discuta los criterios por los cuales la Comisión decide dar prioridad a ciertas peticiones o casos y a otros no. La Comisión explicó que, a fin de entender o identificar dichos criterios, es necesario atender a los casos individuales que ya han sido decididos a manera de guía (188). Si bien esa estrategia puede ser útil respecto de determinados as-

pectos del procedimiento y para algunos usuarios del sistema, para gran parte de los peticionarios tal abundancia de documentación sería abrumadora. Además, los informes públicos no informan sobre diversas preguntas básicas, como por qué la Comisión concede a veces prórrogas, solicita información adicional o decide no combinar las decisiones de admisibilidad y fondo. Finalmente, los informes públicos no pueden explicar las decisiones procesales de las miles de peticiones y casos de la cartera de asuntos de la Comisión que no tienen un informe aprobado (189).

e) La falta de plazos procesales aplicables a la propia CIDH y los efectos contradictorios de un procedimiento demasiado flexible

Salvo en contadas excepciones (190), la Comisión no contempla plazos dentro de los cuales ha de emitir sus decisiones (191). Por supuesto que sien-

(185) Por ejemplo, en 2010, la Comisión resolvió dos casos brasileños en los que el gobierno omitió presentar sus alegatos contravirtiendo la admisibilidad de las peticiones. No obstante, la Comisión tomó enfoques absolutamente opuestos en el tratamiento de estos dos casos. La petición 12.308 se presentó ante la Comisión el 22 de mayo de 2000. Diez meses después, el 22 de marzo de 2001, la petición 12.378 fue presentada. El Estado no respondió a la petición en ninguno de estos casos. El 17 de marzo de 2010, la Comisión adoptó el informe 37/10 sobre la admisibilidad y el fondo de la petición/caso 12.308 (“Manoel Leal De Oliveira v. Brasil”, caso 12.308, publicación (art. 51), informe de la CIDH 37/10 (17/3/2010), disponible en www.cidh.oas.org/casos/10.sp.htm). En aquel caso, debido al silencio del Estado, la Comisión decidió combinar la admisibilidad con el fondo del caso. *Íd.*, párr. 29. Dos semanas antes, el 3 de marzo de 2010, la Comisión adoptó un informe declarando a la segunda petición, la petición 12.378, admisible. (“Fátima Regina Nascimento De Oliveira y Maura Tatiane Ferreira Alves v. Brasil”, petición 12.378, informe de la CIDH 7/10, párr. 14 (15/3/2010), disponible en www.cidh.oas.org/casos/10.sp.htm). A pesar de que el Estado se mantuvo igualmente silencioso en este caso, la Comisión no combinó la admisibilidad y el fondo sin explicar el porqué de esta inconsistencia.

(186) Además de los propios informes de admisibilidad y fondo.

(187) Plan Estratégico Parte II, *supra*, nota 105.

(188) El Grupo de Trabajo de la OEA recomendó a la Comisión “(c)ontinuar desarrollando criterios objetivos para determinar prioridades en cuanto al tratamiento de peticiones y otros casos, a la luz de la naturaleza, complejidad e impacto de las situaciones alegadas”. Grupo de Trabajo de la OEA, *supra*, nota 7, párr. 3.A.h.

(189) Grossman, Claudio, “The Inter-American System of Human Rights: Challenges for the Future”, 83 *Ind. L.J.* 1267, 1281 [2008] (donde sostiene que la Comisión no cuenta con un sistema transparente para conceder audiencias, admitir casos para su trámite o dar seguimiento a los asuntos ya iniciados. Igualmente, actualmente no se tienen términos establecidos dentro de los cuales tenga la Comisión que analizar la admisibilidad o el fondo de cualquier caso en particular. Consecuentemente, a menudo los peticionarios desconocen el estado procesal de su queja que, a su vez, afecta su oportunidad de ser representado de manera competente y oportuna).

(190) *Estatuto de la Comisión*, *supra*, nota 24, art. 23.2 que estipula que “(d)e no llegarse a la solución amistosa referida en los arts. 44 al 51 de la Convención, la Comisión redactará dentro del plazo de ciento ochenta días el informe requerido por el art. 50 de la Convención”.

(191) Véase OEA, Resultados del Proceso de Reflexión sobre el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos [2008-2009] CP/CAJP-2665/08 rev. 8 corr. 3 add.1, Anexo 1, p. 11, concluyendo que “el Reglamento de la CIDH no contempla ningún plazo a cumplir por parte de la CIDH en las etapas de tramitación inicial, admisibilidad y fondo”; que la inexistencia de plazos “puede provocar inseguridad jurídica entre todos los actores” y que es “es una de las tantas razones en la demora de los pronunciamientos” y que, por último, “(l)a incertidumbre en los plazos deteriora la legitimidad y confianza en el sistema” (en lo sucesivo Resultados de la OEA).

do un órgano cuasi-jurisdiccional, la Comisión debe ser flexible respecto de la forma y orden en que tramita las peticiones a fin de fomentar la cooperación y compromiso de los Estados, facilitar las soluciones amistosas y fortalecer las posibilidades de su impacto. Por ende, tanto la existencia de normas procesales estrictas como la tramitación ritualista del procedimiento pueden dificultar su eficacia. Sin embargo, el exhibir una consistencia y transparencia razonables no se traduce necesariamente en una pérdida de esta flexibilidad.

El procedimiento que la Convención contempla es un mecanismo de intensidad creciente destinado a estimular al Estado a cooperar con la CIDH para la solución del caso antes de que sea sometido ante la Corte (192). El procedimiento de la CIDH depende de la “voluntad de cooperación del gobierno involucrado para la investigación del asunto y para la adopción de las medidas necesarias para solventarlo” (193). La CIDH ha utilizado sus procedimientos de manera flexible al tratar de lograr que el Estado coopere. En muchas ocasiones, esta flexibilidad le ha permitido a la CIDH participar en un diálogo productivo con los gobiernos, aun en los momentos más oscuros de la región. Al usar los diferentes niveles de intensidad inherentes a las distintas etapas del procedimiento, así como la diplomacia fuera de los rígidos límites del procedimiento, la Comisión ha buscado y a menudo obtenido la cooperación de renuentes Estados para resolver situaciones específicas.

Por ejemplo, en el caso de la “Masacre de Villatina” en Colombia, las partes iniciaron un procedimiento de solución amistosa en 1995. Durante casi tres años la Comisión estuvo involucrada en los procedimientos que facilitaron la creación del Comité de Impulso para la Administración de Justicia para éste y otros casos y el Comité de Seguimiento de las recomendaciones formuladas por el Comité de Impulso. En 1998 el presidente de Colombia reconoció la responsabilidad internacional del Estado por la masacre y entregó a los familiares de cada una de las víctimas un documento como acto de reparación moral y desagravio. Sin embargo, las partes dieron fin a la solu-

ción amistosa por el incumplimiento del gobierno con la mayoría de los acuerdos. Por lo tanto, la Comisión decidió continuar con la tramitación del caso y el 16 de noviembre de 2001 aprobó un informe de fondo preliminar, el cual fue notificado al Estado. En febrero de 2002, en vista de las recomendaciones de la CIDH, el nuevo gobierno de Colombia manifestó su voluntad de retomar las conversaciones con los peticionarios. La Comisión permitió a las partes reanudar este proceso, a pesar de que el Reglamento no contempla la posibilidad de una solución amistosa en esta etapa del procedimiento, pues el art. 50 de la Convención presupone el fracaso del proceso de solución amistosa (194). El 29 de julio de 2002, las partes firmaron un acuerdo de solución amistosa (195). La flexibilidad y la voluntad de la Comisión de ir más allá del texto de la Convención y su Reglamento permitió a las partes resolver el asunto con un acuerdo conteniendo importantes compromisos. El procedimiento tardó siete años en concluirse, pero permitió a la Comisión conectarse con un nuevo gobierno y facilitar un beneficioso acuerdo.

La desventaja de esta flexibilidad es permitir un uso abusivo por parte de los Estados sobre el nivel de cooperación que ofrecen a la Comisión. Pero también la CIDH ha considerado muchas veces a su procedimiento como un marco normativo flexible en lugar de como un conjunto de reglas claras y transparentes a las que las partes saben perfectamente a qué ajustarse. Todo ello ha tenido un impacto negativo en muchos casos y especialmente sobre los derechos de las víctimas a obtener una decisión oportuna y, consecuentemente, ha generado altos niveles de incertidumbre procesal.

VIII. LA EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA COMISIÓN COMO MARCO NORMATIVO PARA ENTENDER Y ATENDER EL CONGESTIONAMIENTO Y LAS DEMORAS PROCESALES

Para resolver su congestión y atender las demoras, la Comisión debe encontrar el equilibrio

(192) Caso “Velásquez Rodríguez”, Excepciones Preliminares, sentencia de 26/6/1987, párr. 60.

(193) Íd.

(194) Convención Americana, *supra*, nota 6, art. 50: “(d) *no llegarse a una solución (...)* (la Comisión) redactará un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones”. (El énfasis es nuestro).

(195) CIDH, informe no. 105/05, párrs. 3/12.

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

adecuado entre su eficacia y eficiencia. Mientras que la eficacia de la Comisión podría verse afectada si no se tramitan suficientes peticiones en un plazo razonable, la adopción de ciertas medidas en busca de un proceso cuasi-jurisdiccional más eficiente podría, en ciertas circunstancias, afectar la eficacia general de la Comisión (196).

a) Los objetivos de la CIDH como base analítica de su eficacia

Para analizar si se ha alcanzado el equilibrio adecuado entre eficiencia y eficacia, deben identificarse los objetivos de la Comisión, dado que ellos ofrecen los parámetros bajo los cuales será posible evaluar y medir su eficiencia y eficacia. Es decir, para determinar si la Comisión o el Sistema Interamericano en general son eficaces, se debe contar con un punto de partida o referencia respecto del cual contrastarlos. Las diferentes perspectivas bajo las cuales puede ser analizada la eficacia de un mecanismo intergubernamental de derechos humanos reflejan las distintas concepciones que existen acerca de las metas de dicho sistema (197). Por ende, se deben identificar sus objetivos o metas –cuáles son los resultados deseados–

y a partir de ello establecer un marco de tiempo razonable para alcanzar algunas o todas estas metas y analizar si el tiempo actual del procesamiento contribuye o debilita a su eficacia (198).

En su análisis sobre la eficacia de la adjudicación supranacional, Slaughter y Helfer reconocen que “para poder definir eficacia (...) se requiere inevitablemente preguntar ‘¿eficaz para qué?’ –interrogante que a su vez depende de una preconcepción de las funciones de los tribunales dentro de sistemas jurídicos concretos–. Estas funciones (...) pueden entrar en conflicto unas con otras; también pueden cada una generar criterios distintos de eficacia” (199).

Por su parte, Steiner ha formulado preguntas similares al discutir la proliferación de comisiones, comités y cortes de derechos humanos: “¿Cuáles son los fines que dichas formas internacionales de resolución de controversias entre los individuos y su Estado nacional han de servir? ¿Qué metas deben orientar a estos procesos innovadores? ¿Existen respuestas de validez objetiva a estas preguntas (...), o necesariamente dependerán del contexto?” (200).

(196) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 63.

(197) Véase también el informe “Lucerne Academic Consultation on Strengthening the United Nations Treaty Body System”, 24-25 octubre de 2011, Lucerna, Suiza, sosteniendo que “si bien pueden haber muchas maneras en que el sistema puede hacerse más ‘eficiente’ (como, por ejemplo, reduciendo el número de informes o limitando las oportunidades del involucramiento de la sociedad civil), dichas medidas pueden no ser apropiadas si otros objetivos (tales como la expansión de las oportunidades de involucramiento de la sociedad civil) son vistos como importantes para el sistema. Para decidir cuál de los cambios propuestos debe implementarse deben contrastarse estos cambios con los objetivos generales del sistema y preguntarse qué tan factibles son de promover dichos propósitos”. (la traducción es nuestra).

(198) Shany, *supra*, nota 20, p. 230.

(199) Slaughter, Anne-Marie y Helfer, Laurence, “Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication”, 107 Yale L.J. 273 [1997], p. 282 (en lo sucesivo, Slaughter y Helfer) (la traducción es nuestra). La definición de los conceptos de eficacia o éxito parecen ser temas controversiales, no sólo en el ámbito de los derechos humanos, sino en el derecho internacional en general. López, David, “Dispute Resolution Under NAFTA: Lessons from the Early Experience”, 32 Texas Int'l L.J. 163, 200 [1997] (definir el concepto de “éxito” en el contexto de resolución de conflictos bajo el TLCAN es altamente controversial).

(200) Steiner, Henry, “Individual Claims in a World of Massive Violations: What role for the Human Rights Committee?”, en Alston, Philip y Crawford, James (eds.), “The Future of the UN Human Rights Treaty Monitoring” [2000], p. 16. (en lo sucesivo, Steiner) (la traducción es nuestra). Las referencias que aquí y en otras secciones se hacen a otros organismos de derechos humanos y tribunales buscan ofrecer una idea sobre el cómo se analizan temas similares o considerar reformas potenciales al procedimiento de la Comisión. Como en este escrito se expone, debido a las singulares metas y objetivos de la Comisión como organismo de derechos humanos con múltiples funciones, las cuales incluyen algunas de adjudicación cuasi-judiciales y el contexto en el cual opera, las comparaciones deben tomarse con cautela. No hago referencia a otros organismos y tribunales para hacer comparaciones sobre su rendimiento. Al contrario, las referencias a otros organismos son, en parte, para delinear y justificar cuáles son las diferencias importantes entre la Comisión y estos otros organismos. Al hacer referencia a las experiencias de los otros organismos busco generar una conciencia crítica de la manera en que las prácticas procesales de la Comisión debidamente se distinguen de otros organismos similares. Con

Doctrina

En mi criterio, un sistema de derechos humanos, tal como el Interamericano, solamente será eficaz si logra alcanzar los objetivos que se ha fijado y cuya consecución es razonable dado el contexto económico, social y político en el que opera, la gravedad de las violaciones cometidas y las facultades otorgadas a sus órganos de supervisión (201). Es decir, el contexto no sólo delimita las posibilidades del sistema sino que también condiciona sus objetivos y su eficacia (202).

Una de las principales dificultades conceptuales de mi propuesta deviene del hecho de que el análisis respecto de los objetivos de los sistemas de derechos humanos en general, y del Sistema Interamericano en particular, ha sido insuficiente (203). Una de las dificultades resulta del hecho de que no hay un consenso entre los diferentes actores sobre cuáles son estos objetivos (204) y no se han realizado suficientes esfuerzos por identificarlos. De hecho, al igual que cualquier otro organismo jurisdiccional internacional, la Comisión tiene diversos objetivos, los cuales reflejan las expectativas de los diferentes participantes internos y externos (205). En este artículo hago hincapié en que la Comisión fue establecida con el mandato de promover y proteger los derechos humanos (206). Por ende, sólo será eficaz

si su sistema de casos refleja y busca lograr este importante objetivo. Pero, siendo un organismo con funciones cuasi-jurisdiccionales, promocionales, diplomáticas y políticas, la CIDH tiene objetivos específicos que, en determinados momentos, podrían contradecirse entre sí. La forma en que se diseña y administra el sistema de casos se informa, restringe y limita por todos estos múltiples objetivos. La CIDH solamente será eficaz si su sistema de casos facilita la consecución de la mayoría de sus objetivos la mayoría del tiempo.

b) Las limitaciones del cumplimiento de las decisiones como único criterio de eficacia

En su concepción más simple, una adjudicación efectiva podría definirse en términos de la capacidad del órgano jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional como la CIDH, para obligar o persuadir el cumplimiento de sus decisiones (207). Para ser eficaz en su función jurisdiccional, las cortes supranacionales y los órganos cuasi-jurisdiccionales deben asegurar la obediencia de sus decisiones convenciendo a los gobiernos nacionales a adecuar su comportamiento conforme a sus sentencias y recomendaciones (208). Por ende, tanto el problema del congestionamiento como el de las demoras, así como las posibles soluciones a ellos,

ello pretendo resaltar las particularidades y fortalezas de la Comisión, así como también sus debilidades. Véase Carozza, Paolo, "Advocacy Before Regional Human Rights Bodies: A Cross-Regional Agenda", *American University Law Review*, vol. 59, 163, p. 215 (en lo sucesivo *Advocacy*).

(201) Mower Jr., A. Glenn, "Regional Human Rights: A Comparative Study of the West European and Inter-American Systems", p. 164 [1991]. La traducción es nuestra.

(202) Véase, Sergio García Ramírez, en *Advocacy*, *supra*, nota 200, p. 210 (sosteniendo que no es necesario imponer las normas y reglamentos de un sistema de derechos humanos sobre los otros, ya que cada uno de ellos funciona en condiciones y circunstancias que a menudo son profundamente distintas. Los logros de cada sistema se dan en las circunstancias de cada uno de ellos).

(203) Davis y Werner identificaron cuatro objetivos para los tribunales internacionales que conocen de casos de derechos humanos en democracias pos-conflictuales, incluyendo la Corte Interamericana. Primero, deben operar para disuadir violaciones futuras con sentencias que permitan a las personas exigir rendición de cuentas. Segundo, deben facilitar la condena legal y moral de las violaciones a los derechos humanos. Tercero, su jurisprudencia debe trascender a las partes del caso para efectos de expresar el valor normativo de la justicia y equidad bajo la ley de amplias clases de víctimas. Cuarto, deben establecer conocimiento de eventos pasados suscitados bajo el color de la ley y crear un registro histórico. Warner, Edward y Davis, Jeffery, "Reaching Beyond the State: Judicial Independence, the Inter-American Court of Human Rights and Accountability in Guatemala", *Journal Of Human Rights* 6, nro. 2 [2007], ps. 233/255.

(204) Véase Méndez, Juan y Cox, Francisco, "Prólogo", en Méndez y otros, "El futuro", *supra*, nota 14, p. 9 (afirmando que el Sistema está sufriendo una crisis de identidad causada por los fundamentales desacuerdos que existen entre los principales actores respecto a la dirección legal y política actual del propio Sistema).

(205) Shany, *supra*, nota 20, p. 233.

(206) Convención Americana, *supra*, nota 6, art. 41.

(207) Slaughter y Helfer, *supra*, nota 199, p. 110.

(208) Íd.

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

deben considerarse en función de su impacto en la capacidad de la Comisión para lograr la observancia de sus decisiones en los casos individuales. De hecho, el único estudio cuantitativo sobre la eficacia de las decisiones de la Comisión y la Corte explícitamente se refiere a la duración del procedimiento como uno de los factores a tomar en cuenta (209). Pero, dado que el Sistema Interamericano en general, y el sistema de casos en particular, persiguen múltiples objetivos (210), el nivel de observancia dado a las recomendaciones o decisiones de la Comisión y la Corte, tal como será explicado seguidamente, es sólo uno de los factores que hay que tomar en consideración al evaluar la eficacia del Sistema (211).

El trámite y la adjudicación de las peticiones individuales por la Comisión produce un efecto dominó sobre esta multiplicidad de objetivos que alcanza tanto a la esfera doméstica como la internacional. Esos efectos son cruciales para definir los objetivos del Sistema Interamericano, evaluar su eficacia y analizar y lidiar con su congestión y demoras. Sin embargo, no todos esos efectos, objetivos o metas (212) están exclusiva o preponderantemente ligados con el nivel de observancia de las decisiones de la CIDH. “La tramitación de casos tiene efectos de gran valor. En primer lugar, permite hacer justicia en situaciones que no han podido ser resueltas en el ámbito

interno. En segundo término, el sistema enriquece el acervo jurídico regional y nacional al elaborar interpretaciones de normas de derechos humanos, creando una visión hemisférica jurídicamente compartida sobre la base de tratados libremente ratificados (...) (e...) interpretaciones sólidas y bien fundamentadas sobre (diferentes) derechos (...) La tramitación jurídica de los casos contribuye a la *despolitización* de los derechos humanos” (213). Como podemos ver, ninguno de esos efectos está vinculado con los índices de observancia.

La Comisión (y la Corte) no sólo busca reparar a las víctimas en los casos individuales (lo cual requiere de la observancia estricta y plena de sus decisiones). Si así fuere, se podría concluir que el sistema y la CIDH no son plenamente eficaces. Pero como llevamos dicho, el sistema y la CIDH procuran establecer un conjunto de principios y normas, con miras de influir los procesos democráticos internos y fortalecer los mecanismos nacionales de protección (214). Sin embargo, la influencia de la Comisión (y de la Corte) tampoco se limita al impacto de su jurisprudencia en los tribunales locales. La Comisión (y la Corte) busca tramitar y resolver los casos individuales, para persuadir a los Estados a que formulen políticas que corrijan la situación que dio lugar a cada caso, y atender los problemas estructurales que dan

(209) Basch, *supra*, nota 94, p. 26.

(210) Véase también, Shaver, Lea Bishop, “The Inter-American Human Rights System: An Effective Institution for Regional Rights Protection?”, 9 Wash. U. Global Stud. L. Rev. 639 [2009], p. 665. (La eficacia de un tribunal internacional puede juzgarse de acuerdo a diversos aspectos, de los cuales no todos son fácilmente medibles. En pocas palabras, la eficacia de un tribunal puede ser medida según el número de casos que resuelve, o si las órdenes que emite son de hecho obedecidas. Sin embargo, últimamente, el impacto que buscan tener los tribunales de derechos humanos es mucho más amplio que lo establecido por solamente esos criterios).

(211) Huneeus, *supra*, nota 1, p. 505 (afirmando que la implementación de las decisiones no es el único o el más importante resultado potencial de una sentencia). De hecho, la conformidad con sus decisiones es distinta a, aunque se relaciona con, cuestiones de eficacia. En otras palabras, los regímenes internacionales podrían mostrar altos índices de cumplimiento al mismo tiempo que contienen estándares bajos e ineficaces. Engstrom, Par, “Effectiveness of International and Regional Human Rights Regimes”, en Denmark, Robert A. (ed.), “The International Studies Encyclopedia” [2010] (en lo sucesivo, Engstrom).

(212) Entiendo que objetivos, metas y efectos no son necesariamente lo mismo. En este artículo utilizo estos conceptos de manera indistinta con el propósito de mostrar que la conformidad con las decisiones de la Comisión es un criterio muy limitado para analizar su eficacia y demostrar que el procedimiento es tan importante como su resultado.

(213) Decano Claudio Grossman, ex presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la presentación del “Informe Anual 2000 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA”, Washington, D.C., (26 de abril de 2001).

(214) Abramovich, Víctor, “From Massive Violations to Structural Patterns: New Approaches and Classic Tensions in the Inter-American Human Rights System”, Sur, International Human Rights Law Journal, vol. 6, nro. 11, Dec. 2009, 7-37, p. 10 (en lo sucesivo, Abramovich).

lugar al conflicto analizado en el caso (215). Por ello, la mayoría de los involucrados con el Sistema Interamericano concuerdan en que su objetivo fundamental debe ser el aumentar su impacto local (216). Por lo general, los organismos supranacionales tendrán un mayor impacto cuando sus procedimientos y sentencias sean relevantes para los actores locales que buscan promover derechos humanos específicos en estos países (217). Pero incluso en este amplio sentido, no puede negarse la importancia de la observancia de las resoluciones de la Comisión (y de la Corte) por parte de los Estados (218).

IX. LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL SISTEMA DE CASOS DE LA CIDH

En este sentido, tanto para evaluar la eficacia de la Comisión como la forma en que maneja el procedimiento de peticiones individuales, se requiere identificar los objetivos que el Sistema Interamericano pretende alcanzar al ofrecer un mecanismo de peticiones individuales (219).

De manera resumida, consideramos que los objetivos específicos del procedimiento de la Comisión son: i) proteger a las personas (220), ii) crear

(215) *Íd.*, p. 12.

(216) Cavallaro y Brewer, *supra*, nota 162, para el mismo argumento respecto de la Corte.

(217) *Íd.*, p. 770.

(218) Huneus, *supra*, nota 1, p. 505.

(219) Shany, *supra*, nota 20, p. 231. Steiner sostiene, por ejemplo, que el Comité de Derechos Humanos podría servir tres objetivos que se asocian con los organismos jurisdiccionales en general: (a) hacer justicia en el caso individual; (b) proteger derechos mediante la disuasión y la modificación de comportamientos; y (c) “explicar, elucidar, interpretar y explicar el Pacto a fin de involucrar al Comité en un continuo y fructífero diálogo con los Estados, instituciones no-gubernamentales e intergubernamentales, activistas, académicos y estudiantes”, Steiner, *supra*, nota 200, p. 31 (la traducción es nuestra). Shany ha identificado cuatro objetivos genéricos que todos, o casi todos, los tribunales internacionales pretenden alcanzar: 1. Promover el cumplimiento de las normas internacionales vigentes; 2. Resolver disputas internacionales y problemas específicos; 3. Contribuir a la operación de regímenes institucionales y normativos y 4. Legitimar a las normas e instituciones asociadas. Shany, *supra*, nota 20, ps. 244/246. En Europa, el debate sobre cómo lidiar con la crisis generada por el congestionamiento de la Corte Europea se ha centrado en si la Corte debe proveer justicia “individual” o “constitucional”. Los partidarios de la primera postura alegan que el derecho de petición individual es la pieza central de sistema europeo, exigiéndole que la Corte Europea conozca cada caso y ofrezca remedio para todos y cada uno de los individuos cuyos derechos humanos hayan sido violados. Los postulantes de la posición constitucional sostienen que, de manera similar a la posición de Steiner respecto del Comité de Derechos Humanos, la Corte Europea debe concentrarse en proporcionar decisiones razonadas y autoritativas en aquellos casos que plantean temas importantes o nuevos y complejos sobre los derechos humanos, sean de especial importancia para los Estados relacionados o versen sobre acusaciones de violaciones graves a los derechos humanos y ameriten el desarrollo pleno de un proceso de adjudicación razonado. Helfer, *supra*, nota 13, p. 127.

(220) En su preámbulo, la Declaración Americana establece que la “la protección internacional de los derechos debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución”, Declaración, *supra*, nota 21. Asimismo, la Convención creó a la Comisión y a la Corte como “medios de la protección”. Convención Americana, *supra*, nota 6, Parte II. Por lo tanto, la Corte y la Comisión tienen la obligación de preservar todos aquellos recursos que la Convención ofrece a las víctimas de violaciones de los derechos humanos para que se les otorgue la protección a la que tienen derecho en virtud de la Convención. En el asunto de “Viviana Gallardo et al.”, resolución del presidente de 15/7/1981, Corte Interamericana de Derechos Humanos, (ser. A) nro. G 101/81, párr. 15 (15/7/1981). Éste podría ser la meta “oficial” del Sistema tal y como se postula en el documento oficial que podría distinguirse de las metas operativas del Sistema. Shany, *supra*, nota 20, p. 231. Véase también Basch, *supra*, nota 94, p. 27 (afirmando que la variedad de remedios que adoptan la CIDH y la Corte Interamericana parece confirmar la idea generalizada de que los objetivos buscados por el Sistema Interamericano son ofrecer reparaciones para las personas o grupos afectados y proteger a las víctimas y a los testigos). La Coalición Internacional de Organizaciones por los Derechos Humanos de las Américas ha sostenido que “el objetivo primordial del SIDH no es realizar un ideal de justicia abstracto, sino garantizar la protección de la dignidad humana sin distinción y brindar justicia a las víctimas concretas de violaciones a sus derechos humanos”. OEA, OEA/Ser.G CP/INF.6386/12, 25 de enero de 2012, “Observaciones al Proceso de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos”, p. 3 (en lo sucesivo Observaciones de la Coalición). Pero no todos están de acuerdo con esta posición. Por ejemplo, en el contexto africano se ha sostenido que si bien la Corte Africana de Derechos Humanos

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

conciencia (221), actuar como un sistema de alerta temprana (222), iii) desarrollar criterios de derechos humanos (223), iv) ofrecer un foro democrático donde se discutan temas de derechos humanos (224) y v) legitimar actores (225).

X. LA TRAMITACIÓN DE PETICIONES COMO VALOR EN SÍ MISMO

El trámite de los casos por la Comisión (y por la Corte) se ha convertido gradualmente en un es-

debe proteger a los individuos, “no debe ser vista como un foro para el ofrecimiento de justicia individual para las víctimas de violaciones de derechos humanos. Si bien dicho objetivo ciertamente es noble, el mismo es inasequible” (la traducción es nuestra). Mutua W., Makau, “The African Human Rights Court: A Two-Legged Stool?” [1999], *Human Rights Quarterly*, vol. 21, 342-363, p. 361 (en lo sucesivo, Mutua).

(221) La Convención expresamente dispone que una de las funciones principales de la CIDH es “estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América.” Convención Americana, *supra*, nota 6, art. 41.1. Véase Farer, Tom J., “The Future of the Inter-American Commission on Human Rights: Promotion versus Exposure”, en Méndez y otros, “El futuro”, *supra*, nota 14, p. 524. En el sistema de casos, este objetivo podría implicar prestar mayor atención a los casos que sugieran problemas estructurales o aquellos que dan visibilidad a temas o grupos tradicionalmente marginalizados.

(222) Véase por ejemplo Canton, Santiago, “Amnesty Laws”, en “Victims Unsilenced: The Inter-American Human Rights System and Transitional Justice in Latin America”, Due Process of Law Foundation (2007), p. 178, sosteniendo que “el mandato de la CIDH de recibir peticiones de violaciones de derechos humanos le ha permitido comprender a detalle las situaciones que ocasionan abusos a los derechos humanos de gran escala. Así, tiene la capacidad de tomar oportunamente las medidas necesarias para alertar a la comunidad internacional acerca de estas situaciones. Comúnmente conocida como ‘alerta temprana’ esta función quizás sea la más importante de la CIDH, ya que ofrece una oportunidad de intervención oportuna para la comunidad internacional para evitar que estas violaciones masivas de derechos humanos persistan” (la traducción es nuestra) y Grossman, Claudio, “Strengthening the Inter-American Human Rights System: The Current Debate”, *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, vol. 92, *The Challenge of Non-State Actors* (1-4 de abril de 1998), 186-192, p. 188 (indicando que “el enfoque del sistema de casos puede ser particularmente eficaz ya que realiza una función preventiva y sirve también una función de alerta temprana: tan sólo una violación podría ser el primer indicio del inicio de un proceso, que de permitirse proceder podría dar lugar a un retorno a estructuras autoritarias”) (la traducción es nuestra). Para un argumento similar en el caso de Europa, véase Helfer, *supra*, nota 13, p. 129 (en donde alega que los gobiernos nacionales establecieron la Convención como sistema de alerta temprana en caso de que las incipientes democracias de Europa dieran indicios de reincidir hacia el totalitarismo).

(223) Véase, por ejemplo Abramovich, Víctor, “The Rights-Based Approach in Development Policies and Strategies”, *CEPAL Review* 88 (abril 2006) (alegando que las decisiones de la Comisión y la Corte en un caso en particular tienen un valor heurístico, ya que pueden ser vistas como interpretación de los tratados por los cuales debe regirse el conflicto, lo cual trasciende el caso particular de las víctimas inmediatas. La jurisprudencia interamericana sirve de guía para las subsecuentes decisiones nacionales emitidas por los tribunales domésticos) (la traducción es nuestra). En el contexto africano, véase Mutua, argumentando a favor de que la Corte Africana conozca sólo de aquellos casos que puedan potencialmente exponer el contenido de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos y emitir normas que orienten a los Estados africanos en el desarrollo de una cultura legal y política que respete los derechos humanos. Mutua, *supra*, nota 22, p. 362. Ídem Steiner, *supra*, nota 200, p. 246, respecto del Comité de Derechos Humanos.

(224) Gómez, Verónica, “The Interaction between the Political Actors of the OAS, the Commission and the Court”, en Harris y Livingstone, *supra*, nota 136. A menudo, el Sistema Interamericano representa el único espacio en el cual pueden debatir sin correr peligro las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos sobre los derechos humanos en donde los gobiernos se ven obligados a escuchar y discutir sus políticas de derechos humanos. La tramitación de peticiones individuales ofrece un espacio en el cual ocurre una discusión bilateral entre el peticionario y el Estado en donde la CIDH funge como mediadora en la discusión entre las partes. Eventualmente, esta discusión proveerá a la CIDH con la información necesaria para emitir una decisión, en caso de ser necesario, o permitir que el caso se resuelva mediante una solución amistosa. Por ende, la Comisión es una plataforma sobre la cual se desarrolla la lucha por los derechos humanos entre los activistas y los Estados. Engstrom, *supra*, nota 211.

(225) Tal como Cohen ha expresado en diversas ocasiones: “los Estados argumentan que ‘las víctimas están mintiendo y no se les debe creer porque tienen un interés político en desacreditar al Gobierno. Los testigos son poco fiables o seleccionados por la oposición política. Los periodistas y las organizaciones de derechos humanos

Doctrina

pacio privilegiado de activismo de la sociedad civil, que apela a la repercusión internacional para solucionar aquellos casos y situaciones denunciadas. Pero las organizaciones no sólo usan a la CIDH y el sistema de casos para lograr que sus decisiones finales sean cumplidas. Tampoco para simplemente denunciar violaciones y traer a luz ciertas prácticas controversiales de los Estados, sino también para alcanzar cierto grado de la legitimidad que les permita dialogar con los gobiernos desde una posición distinta, invertir la relación de poder y alterar la dinámica de los procesos políticos internos (226). De esta manera, la tramitación de los casos por la Comisión (y no necesariamente la decisión final) debe verse como un espacio que podría, y de hecho logra obligar, facilitar y expandir la participación social y/o legitimar a actores sociales y abrir estos espacios de diálogo (227).

Desde esta perspectiva, y dado que hay mayores posibilidades de respeto al derecho internacional si se asegura la repetida *interacción* con otros actores en el proceso legal transnacional, un primer paso es facilitar la participación de más actores y una continua interacción (228). En este sentido, los procedimientos legales transnacionales, tales como el sistema de casos de la Comisión, provocan interacciones para buscar una interpretación jurídica que tenga por resultado la internalización

de normas globales en el derecho interno (229). Las interacciones entre expertos, representantes gubernamentales y organizaciones también fortalecen la posición de las víctimas (230).

En este sentido, la tramitación de los casos por la Comisión contribuye a lo que Helfer ha denominado un arraigo difuso (231) y satisface parte de las funciones de socialización que las instituciones internacionales pueden ejercer sobre el comportamiento de los actores nacionales, tal y como Jinks y Goodman han sostenido (232). Ambas teorías demuestran que la forma en que los mecanismos internacionales, incluido el sistema de casos de la Comisión, influyen en el comportamiento de los actores nacionales no descansa en su poder coercitivo sino en el “hábil uso de la persuasión para realinear los intereses e incentivos de los agentes estatales a favor de la observancia de las sentencias de los tribunales” (233). También muestran cómo esas instituciones modifican el entendimiento que tienen los actores estatales y de la sociedad civil sobre los problemas (234). La interacción con el sistema puede afectar el poder relativo de los sectores del gobierno que tratan con las cuestiones de derechos humanos. Al operar dentro del Sistema, tienen que justificar las políticas oficiales en términos del discurso de éste, es decir, el de los derechos humanos, y tienen que interactuar con otros actores (particularmen-

son selectivos, parciales, trabajan con intenciones ocultas desde un programa político oculto o son ingenuos, crédulos y fácilmente manipulados. Si puede sospecharse de la fuente de las pruebas en cualquiera de una de estas formas, obviamente las violaciones no se llevaron a cabo o están siendo exageradas”.Cohen, Stanley, “Government Responses to Human Rights Reports: Claims, Denials, and Counterclaims”, 18 *Human Rights Quarterly* 517-543 [1996], p. 524. Al analizarse cada queja con el mismo grado de respeto por los peticionarios y otorgarle el mismo peso a sus argumentos, el procedimiento en sí le da legitimidad a los actores. Si además, la Comisión falla en su favor, su legitimidad y credibilidad aumenta enormemente.

(226) Véase, Engstrom, Par y Hurrell, Andrew, “Why the Human Rights Regime in the Americas Matters”, en Serrano, Mónica y Popovski, Vesslin (eds.), “Human Rights Regimes in the Americas” [2010], p. 37 (en lo sucesivo, Engstrom, “Régimen”).

(227) Abramovich, *supra*, nota 221, p. 214.

(228) Hongju Koh, Harold, “Why Do Nations Obey International Law?”, 106 *Yale L.J.* 2659 [1996-1997] (la traducción es nuestra).

(229) Hongju Koh, Harold, “Jefferson Memorial Lecture Transnational Legal Process After September 11th”, 22 *Berkeley J. Int'l L.* 337, 348/49 [2004].

(230) Contesse, Jorge, “Constitucionalismo interamericano: algunas notas sobre las dinámicas de creación e internalización de los derechos humanos”, en Rodríguez Garavito, César (ed.), “El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI” [2012], p. 267.

(231) Helfer, *supra*, nota 13, p. 135 (la traducción es nuestra).

(232) Goodman, Ryan y Jinks, Derek, “How to Influence States: Socialization and International Human Rights”, 54 *Duke LJ* [2004] 621, 635/638 (en lo sucesivo, Goodman y Jinks).

(233) Helfer, *supra*, nota 13, p. 135 (la traducción es nuestra).

(234) Goodman y Jinks, *supra*, nota 232, p. 638.

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

te con grupos de derechos humanos locales), fomentándose así el proceso de socialización (235). Adicionalmente, la autoridad de las decisiones y de la jurisprudencia del Sistema Interamericano, y particularmente de la Comisión, depende en parte de su legitimidad social y de la existencia de una comunidad de actores comprometidos que den seguimiento y difundan sus decisiones y normas. Por ello, al tramitar los casos, la Comisión debe estar consciente y facilitar su interacción con los procesos políticos de los países y apoyar y expandir la comunidad de actores sociales, políticos y académicos que se consideren protagonistas en la evolución del Sistema Interamericano y participar activamente en la implementación nacional de sus decisiones y principios (236).

El procedimiento en sí, más que su resultado, es un componente esencial del funcionamiento y eficacia de la Comisión. El mero hecho de iniciar un caso puede significar la promoción de importantes objetivos a corto plazo, tales como traer a luz un problema, tema o violación subyacente, identificando y estigmatizando tanto las violaciones como la responsabilidad del Estado, atrayendo la atención de la comunidad internacional y validando el sufrimiento de las víctimas (237). Para aquellos propósitos como servir de alerta temprana, la apertura de un caso, la celebración de una audiencia o la emisión de un comunicado de prensa puede ayudar a crear conciencia sobre el tema, la víctima o violación en particular, inclusive aún más que la adjudicación definitiva del caso.

Para promover el diálogo y la defensa de los derechos humanos, es tan importante la mera tramitación de los casos como su resultado. Por ende, en ciertas circunstancias el resolver rápidamente un caso puede perjudicar dicha función. Por ejemplo, si los responsables de las violaciones denunciadas siguen en el poder, difícilmente podrá contarse con la cooperación y buena voluntad

del Estado para discutir temas de derechos humanos en tanto los perpetradores no sean alejados del poder. Así, un procedimiento extenso podría aumentar la condena internacional, presionar los funcionarios involucrados a abandonar su cargo y facilitar la futura cooperación de los nuevos gobiernos.

Por el otro lado, un procedimiento lento, selectivo y frustrante también afecta la credibilidad y la legitimidad de la Comisión. Es decir, circunstancias como años de inactividad, redundancia e incertidumbre aumentan la frustración y la distancia de los Estados y ONGs por igual. Si bien en ciertas circunstancias un procedimiento flexible y lento puede facilitarle a la Comisión el promover algunos de sus objetivos, hay un punto en el que un ritmo letárgico de adjudicación afecta la eficacia global de la CIDH. Las demoras reducen el valor disuasivo de la tramitación de casos, socavan la calidad de las pruebas, permiten a los responsables seguir viviendo en la impunidad, desalientan y marginan a las víctimas y conducen a la pérdida de interés de la comunidad internacional (238).

XI. LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CASOS COMO LÍMITE A LAS POSIBLES RESPUESTAS AL REZAGO Y RETARDO PROCESAL

Así concebida, la Comisión debe procurar que sus procedimientos aumenten la relevancia de sus casos para los movimientos nacionales (y en algunos casos, internacionales) que buscan eliminar las causas estructurales de las violaciones de derechos humanos. También debe diseñar un sistema que facilite el acceso, la legitimación y el diálogo.

Al igual que cualquier otra organización, la Comisión puede ser eficaz para cumplir con todos o la mayoría de sus objetivos y a pesar de ello ser

(235) Engstrom, "Régimen", *supra*, nota 226, p. 39.

(236) Abramovich, *supra*, nota 214, ps. 23/24.

(237) Whiting, *supra*, nota 16, p. 328.

(238) *Íd.*, p. 326. 2. De hecho, uno podría preguntarse cómo es que el procedimiento de peticiones individuales, que tarda aproximadamente ocho años, afecta a quienes usan el sistema. Parecería que los únicos actores que estarían interesados en hacer uso de este sistema serían miembros de la sociedad civil bien establecidos con estrategias a largo plazo. Los individuos y ONGs con visiones a más corto plazo evitarán el Sistema Interamericano o buscarán medidas cautelares o delegarán todo el proceso de litigio a otras ONGs más establecidas. Así, las demoras favorecen a aquellos actores que interactúan con frecuencia con la Comisión y el tipo de estrategias que estos ejercen. Agradezco a Alex Huneeus por esta observación.

Doctrina

ineficiente al generar costos y externalidades negativas desproporcionadas. De la misma manera, la Comisión puede ser eficiente al actuar de manera expedita, pero ineficaz si no cumple con todos o la mayoría de sus objetivos (239). Por ende, las demoras y el congestionamiento y la solución a éstas de la Comisión deben ser analizadas a la luz de sus distintos objetivos. El diseño y la gestión de un procedimiento jurisdiccional ágil deben apegarse a los objetivos de la Comisión y las soluciones propuestas deben buscar mejorar la capacidad de la Comisión para alcanzar esos objetivos.

En resumidas cuentas, cualquier debate sobre la reestructuración del procedimiento debe tomar en cuenta el impacto que las diferentes medidas puedan tener sobre esos objetivos.

En ese sentido, diversos autores han criticado algunas de las medidas adoptadas por la Corte —como la reducción del número de testigos que comparecen de manera personal en las audiencias o la disminución de días de audiencias públicas para cada caso—. Si bien esas medidas redujeron la duración del procedimiento de la Corte, ello se logró a costa de reducir el impacto del procedimiento de la Corte como espacio para la promoción pública de los derechos humanos (240). Esta crítica muestra la conexión entre proceso, resultado e implementación. Paralelamente, la CIDH debe tener cuidado al diseñar y administrar un procedimiento que los actores involucrados perciban como legítimo. Si la Comisión actúa y tramita sus casos de manera que sea percibida como ilegítima, las probabilidades de que los Estados actúen conforme a sus recomendaciones serán menores (241). Desde este punto de vista, es importante establecer cuándo es que la tramitación de estas peticiones y casos requiere celeridad, cierto grado de demora o un balance entre estas dos, tanto para facilitar el diálogo e interac-

ción, el debate público como la percepción de legitimidad (242).

La multiplicidad de objetivos y propósitos de la Comisión en lo general, y de la tramitación de peticiones individuales en lo particular, puede dar lugar a posiciones muy diversas y a menudo directamente contradictorias respecto del si se debe, y el cómo, agilizar el mecanismo de peticiones individuales (243). En el contexto de los tribunales penales internacionales, se ha postulado que “el tiempo y la demora pueden ser esenciales para una acusación exitosa” y que la “celeridad en las acusaciones de crímenes de guerra no es siempre posible, o incluso deseable” (244). Si las sociedades que apenas superan guerras civiles no están listas para buscar justicia en la secuela inmediata de los acontecimientos traumáticos, el paso del tiempo puede ofrecer mayores posibilidades para la detención o el enjuiciamiento de las personas acusadas de cometer crímenes internacionales (245).

En el mismo sentido, para garantizar reparación a las víctimas se requiere de cooperación, participación y compromiso del Estado. Para fomentar esta participación del Estado, la Comisión puede necesitar ofrecer más tiempo y oportunidades para que el Estado responda a un caso particular en vez de emitir una decisión sin que el Estado se involucre. En este sentido, un procedimiento flexible y un manejo flexible de él da al Estado la oportunidad de rectificar las situaciones que dieron origen a la petición. Como dijimos y ejemplificamos con el caso “Villatina”, un procedimiento flexible que permita la discusión fluida entre las partes aumenta la probabilidad de que la decisión final sea cumplida (246).

Similarmente, dado que una de las metas del sistema de peticiones es promover el diálogo entre los peticionarios y el Estado, la Comisión ha adop-

(239) Shany, *supra*, nota 20, p. 237.

(240) Cavallaro y Brewer, *supra*, nota 162, ps. 781 y 799. Véase, sobre la Corte Europea, Helfer (describiendo cómo una herramienta procesal como las sentencias piloto cumplen con el propósito de aumentar el diálogo entre la Corte Europea y los Parlamentos Nacionales), Helfer, *supra*, nota 13, p. 136.

(241) Engstrom, *supra*, nota 211.

(242) De manera similar, en el contexto de la justicia penal internacional, véase Whiting, *supra*, nota 16, p. 326.

(243) De manera similar, en el contexto de la justicia penal internacional, véase Galbraith, *supra*, nota 17, p. 82.

(244) Whiting, *supra*, nota 16, p. 326 (la traducción es nuestra).

(245) Íd.

(246) Cosgrove, Michael, “Protecting the Protectors: Preventing the Decline of the Inter-American System for the Protection of Human Rights”, 32 Case W. Res. J. Int’l L. 39, 48/49 [2000] (citas internas omitidas).

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

tado una postura laxa respecto de sus plazos en aras de ofrecer a los Estados el tiempo suficiente para responder a las peticiones. Al servir como un espacio para el diálogo, el mecanismo de peticiones individuales a veces entra en conflicto con el propósito de tramitar de manera ágil las peticiones, dado que los tiempos que se requieren para una discusión sobre políticas públicas y aquellos que se requieren para el trámite de un caso no son necesariamente los mismos. A veces es necesario emitir informes repetitivos, celebrar varias audiencias o llevar a cabo múltiples reuniones de trabajo a pesar de que con ello se demore la decisión final. Claro, si los diálogos se llevan a cabo años, o incluso décadas, después de que tuvo lugar la supuesta violación de derechos humanos, en muchos casos pueden resultar completamente irrelevantes. Durante esos años o décadas las víctimas, los testigos y/o los responsables pueden haber fallecido, el daño puede haberse exacerbado, los gobiernos y regímenes pueden haber cambiado, las pruebas desaparecido y el impulso y la movilización social en torno al tema en cuestión pueden haberse diluido. Esas mismas críticas también podrían argumentarse respecto del objetivo del Sistema de servir de alerta temprana. ¿Cómo puede alcanzarse este objetivo si la Comisión resuelve un caso diez o quince años después de que la violación se dio? (247).

El objetivo de proteger a las víctimas y legítimar a los actores en el procedimiento de peticiones individuales requiere permitir el acceso de tantas personas como sea posible, especialmente de aquellas marginadas y perseguidas. En este sentido, no es viable la transición hacia un sistema más automatizado, digitalizado y basado en la web si con ello se pone en peligro el derecho a acceder a la Comisión de aquellas personas que no tienen acceso a computadoras o a internet, como es el caso en muchas áreas de la región. De igual manera, las medidas tendientes a reducir el congestionamiento de la CIDH al incrementar los

requisitos de admisibilidad, dificultar la interposición de peticiones o implementar algún tipo de filtro a *certiorari* atentarían contra los objetivos de la Comisión.

Para resumir, la Comisión tiene varios objetivos al promover y proteger los derechos humanos. A veces estos objetivos se contradicen unos a otros. La Comisión debe encontrar el equilibrio apropiado entre resolver las peticiones con relativa celeridad y asegurarse de que los Estados reparen a las víctimas oportunamente. De esta manera, a veces tendrá que sacrificar su meta de un procedimiento ágil en aras de alcanzar otras metas. La arquitectura de su sistema de casos necesita reflejar esas tensiones y ser lo suficientemente flexible para acomodarlas. Por último, el procedimiento es tan importante como su resultado, consistente en una decisión de la Comisión. En la siguiente sección, propondré diversas recomendaciones para la Comisión, sin perder de vista dichas tensiones.

XII. RECOMENDACIONES A LA COMISIÓN INTERAMERICANA

En función de lo hasta aquí analizado, hay varias recomendaciones que la CIDH podría adoptar. Los cambios que se proponen requieren únicamente de modificaciones a las prácticas o al Reglamento de la Comisión. Por ende, todas las recomendaciones (con la excepción de las relacionadas con su financiamiento) podrían ser implementadas por la misma Comisión. Deliberadamente he evitado proponer medidas que requieran reformar la Convención o el Estatuto, que implicarían el consentimiento y participación de los Estados miembros de la OEA. Sin embargo, en varias otras publicaciones he defendido medidas más radicales tendientes a reformar la Convención Americana de manera tal que se prescriba una tajante y clara división de las funciones de la Comisión y la Corte al tramitar las peticiones individuales (248).

(247) Véase, por ejemplo, CIDH, informe nro. 35/08, caso 12.019, Admisibilidad y Fondo, (Publicación), Antonio Ferreira Braga, Brasil, 18/7/2008. En este caso, la Comisión atendió las acusaciones de tortura que sufrió el Sr. Ferreira Braga por la policía en 1993. La Comisión resolvió el caso quince años después de que sucedieron los actos de tortura. Seguramente, para esas fechas el gobernador del Estado no era el mismo, el jefe de la policía pudo haberse retirado y los agentes policiales implicados probablemente ascendieron de rango, el Sr. Ferreira no obtuvo ningún tipo de resarcimiento y, lo que es más preocupante, probablemente muchas otras personas sufrieron el mismo tipo de tortura.

(248) Yo propongo un cambio fundamental en el perfil de la CIDH al modificarse su participación en el sistema de peticiones individuales. La Comisión sólo debería de actuar como órgano de admisibilidad y de soluciones

Doctrina

En ese sentido, esta sección debe entenderse tan sólo como un componente de la reforma multidimensional y a largo plazo que el Sistema Interamericano requiere.

Como ya he mencionado, el principal elemento que contribuye al retardo del proceso es la falta crónica de fondos y personal que padece la Comisión.

La OEA debe asignar más recursos para ayudar a la Comisión a combatir las crecientes demoras y el congestionamiento. En mi criterio, al menos el 25% del presupuesto de la OEA debería asignarse a la Comisión y a la Corte (249). Mientras los Estados Miembros no financien adecuadamente a la Comisión, seguirán siendo ellos en gran medida responsables del congestionamiento y las demoras actuales. El proporcionar fondos suficientes evita los conflictos de interés con los Estados Miembros y Observadores y, al mismo tiempo, es la solución más sostenible a largo plazo (250). La Comisión ha lanzado diversas campañas de recaudación de fondos con objetivos concretos relacionados con algunas de sus funciones específicas (251). El enfoque de la Comisión para recaudar fondos debe seguir centrándose en los objetivos específicos, incluyendo la reducción del congestionamiento. Hay quienes han sostenido que, si no logra obtener fondos adicionales, la Comisión está en riesgo de colapsar (252).

Si bien es cierto que aumentar el financiamiento y los recursos humanos de la Comisión le permitiría atender más casos y peticiones de manera oportuna, también lo es que ésta no es la solu-

ción a todos los desafíos que enfrenta en cuanto a su rezago. La CIDH puede llevar a cabo varios cambios que no requieren de financiamiento adicional. Dichos cambios permitirían a la Comisión reasignar sus recursos de manera más eficiente y, de esta manera, aumentaría su eficacia general.

XIII. ESTRUCTURA DE LOS PROCEDIMIENTOS

a) Decisiones combinadas de la Comisión

La Comisión debe modificar su Reglamento y combinar las decisiones de admisibilidad y fondo en una sola. Nuestros datos sugieren que la separación de las decisiones de admisibilidad y fondo no aportó más claridad a los requisitos de admisibilidad y, de hecho, entorpeció más de lo que agilizó el ritmo de adjudicación. La aplicación de esta recomendación, más que cualquier otra, reduciría notablemente el congestionamiento y las demoras (253). La experiencia de la Corte sugiere que este cambio será efectivo en la reducción del congestionamiento y la duración del procedimiento. Es posible que muchos de los Estados y otros actores se opongan a este cambio (254). De hecho, la OEA ha recomendado exactamente lo opuesto, exigiendo que la Comisión defina criterios objetivos según los cuales decide combinar las etapas de admisibilidad y fondo (255). Sin embargo, la credibilidad y la legitimidad de la Comisión se han construido –y aún descansan– en su determinación de crear un sistema que responda a las necesidades de las víctimas. Una de las exigencias principales de las víctimas es que sus peticiones queden cabalmente resueltas de manera oportuna.

amistosas y la Corte como el tribunal que realiza las determinaciones fácticas y jurídicas y emite las decisiones sobre el fondo de los casos. Véase, por ejemplo, Dulitzky, *Fifty Years*, *supra*, nota 1; Dulitzky, Ariel, “La OEA y los derechos humanos: nuevos perfiles para el Sistema Interamericano”, en *Diálogo Político* 4, 69-108, Buenos Aires, Konrad-Adenauer-Stiftung A. C., 2008, y Dulitzky, Ariel, “Reflexiones sobre la judicialización interamericana y propuesta de nuevos perfiles para el amparo interamericano”, en Abad Yuparqui, Samuel B. y Pérez Tremps, Pablo (eds.), “La reforma del proceso de amparo: la experiencia comparada”, Ed. Palestra, Lima, 2009, p. 327. (249) Véase las publicaciones de la nota previa.

(250) Cavallaro y Brewer, *supra*, nota 162, p. 783.

(251) Presupuesto del Plan Estratégico, *supra*, nota 105.

(252) Pulido, María C., “Los desafíos presupuestarios y financieros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA”, *Due Process of Law Foundation*, Aportes DPLF, nro. 16, año 5, marzo de 2012, p. 61.

(253) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 101.

(254) Resultados de la OEA, *supra*, nota 191, p. 10 (indicando que en la práctica, el diferir las determinaciones de admisibilidad hasta que se traten las cuestiones de fondo “afecta el debido proceso de manera sustancial” y “restringe el procedimiento de solución amistosa”).

(255) Grupo de Trabajo de la OEA, *supra*, nota 7, p. 12, 3.d.

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

b) Tratamiento de temas estructurales

La Comisión debe considerar el uso de decisiones piloto similares a las de la Corte Europea de Derechos Humanos (256). Las decisiones piloto serían aplicables a aquellos casos que fuesen prácticamente iguales (257). Este método sería más eficaz si la Comisión implementa un procedimiento conforme al cual, una vez que se tome una decisión, sean identificados todos aquellos casos pendientes que versen sobre el mismo problema e inmediatamente se resuelven con una decisión *per curiam*. Para estos efectos, las modificaciones al Reglamento consistirían en crear un procedimiento que entre en operación cuando la Comisión reciba un número significativo de peticiones derivadas de la misma causa. En esas situaciones, la Comisión podrá optar por seleccionar una o varias de ellas para darles un tratamiento prioritario. Al tratar con la petición/caso, o peticiones/casos, seleccionado(s) procurará obtener una solución que vaya más allá de la petición/caso en particular a fin de abarcar todos los casos similares (258). Si bien el art. 29.1.d del Reglamento permite acumular las peticiones que se encuentren en la misma etapa, no le permite dar el mismo trato a aquellas que se encuentren

en distintas fases. Asimismo, no prevé un mecanismo claro que establezca las consecuencias de una decisión sobre aquellos casos y peticiones que versen sobre el “mismo patrón de conducta”.

Asimismo, la Comisión debe considerar la posibilidad de “aplazar o ‘congelar’, por un período de tiempo determinado, el estudio de todos los otros casos relacionados” (259). Si la Comisión adopta este modelo, debe establecer ciertas condiciones. En primer lugar, debería limitar el “congelamiento” a un período determinado de tiempo o darlo por terminado si el Estado es incapaz de dar indicios de buena fe de adopción de medidas estructurales que solucionen el problema (260). En segundo lugar, debe asegurarse de que los casos seleccionados sean de hecho y de derecho verdaderamente representativos del grupo y la problemática sistémica subyacente. En tercer lugar, debe obligar al Estado a cumplir con las recomendaciones contempladas en la decisión piloto sin demoras (261). Cuarto, debe mantener constantemente informados a todos los peticionarios sobre el procedimiento en curso (262). Quinto, la Comisión debe incluir en sus recomendaciones que las posibles soluciones amistosas garanticen resarcir a todas las víctimas de afectaciones si-

(256) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 103.

(257) En Europa, una vez que se identifica el carácter sistemático de un caso, se suspenden todos los otros casos que tratan con los mismos temas. Véase The Lord Woolf, “Review of the Working Methods of the European Court of Human Rights”, #1545044, 49 (Dec. 2005), disponible en inglés en www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/40C335A9-F951-401F-9FC2-241CDB8A9D9A/0/LORDWOOLFREVIEWONWORKINGMETHODS.pdf, p. 39 (en lo sucesivo Woolf). El hecho de que sólo un caso sea litigado y que se emita una “sentencia piloto” sobre él, tiene por objetivo que el Estado en cuestión atienda el problema sistemático a nivel nacional para todos aquellos involucrados. Por ende, todos los casos subsecuentes caen bajo el ámbito de la “sentencia piloto”. Íd. El primer procedimiento de sentencia piloto de la Corte Europea sobre los denominados casos del Río Bug de Polonia, “Broniowski v. Polonia (GC)”, 2004-V Corte Europea de Derechos Humanos y “Broniowski v. Polonia” (solución amistosa) (GC), 2005-IX Corte Europea de Derechos Humanos, obtuvo una conclusión exitosa ya que se introdujo nueva legislación y se resolvieron casos pendientes. *Vid.*, por ejemplo, “Kachel v. Polonia”, nro. 50425/99, Corte Europea de Derechos Humanos, y 175 otros fallos del tipo Río Bug (23 de septiembre de 2008), disponible en www.echr.coe.int. Véase Council Of Europe, Committee Of Ministers, resolución Res[2004]3 del Comité de Ministros sobre las sentencias en donde revelan un problema sistémico subyacente (emitida por el Comité de Ministros el 12 de mayo de 2004, disponible en inglés en <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=-fr>). Las sentencias piloto han ahorrado enormes cantidades de tiempo y esfuerzo a la Corte Europea y han contribuido a hacer pública su determinación por encontrar soluciones comprensivas para problemas sistémicos de derechos humanos. Helfer, *supra*, nota 13, p. 148.

(258) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 104. Para una propuesta similar véase Ramos, *supra*, nota 15, p. 175.

(259) Corte Europea de Derechos Humanos, “El Procedimiento de Sentencias Piloto”, nota informativa emitida por el Registro, párr. 5 [2009], www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-B908143A7E2C/0/Information_Note_on_the_PJP_for_Website.pdf. La traducción es nuestra.

(260) Íd.

(261) Íd.

(262) Íd.

Doctrina

milares y remedien las circunstancias sistémicas de derechos humanos que se han resuelto (263). La Comisión debe enfatizar el hecho de que puede reanudar el estudio de los casos “congelados” en cualquier momento si el Estado no cumple con las recomendaciones estructurales (264).

Las decisiones piloto sólo funcionan si los Estados obedecen los informes dictados en el caso piloto. Debido al bajo nivel de observancia que tienen las decisiones de la Comisión, la utilidad de las decisiones piloto debe ser cuidadosamente analizada. La Comisión debe incluir estas disposiciones pertinentes en su Reglamento. El uso de decisiones piloto no debe ser obligatorio y, más bien, debe proveer la suficiente flexibilidad a la Comisión para decidir cuándo es pertinente aplicar este procedimiento. A fin de crear un incentivo para que el Estado resuelva el problema, el Reglamento debe establecer un procedimiento sumario para aquellos casos “descongelados” y estipular una fuerte presunción respecto de la necesidad de que ellos serán sometidos ante la Corte de inmediato (asumiendo que el Estado haya aceptado la jurisdicción de la Corte) (265).

c) Sistema para la recepción de las peticiones

La Comisión debe reformar la forma en que recibe y registra las peticiones. Particularmente debe

tomar las medidas necesarias para aumentar el número de peticiones que se presentan en línea sin envíos duplicados y reducir el número de peticiones improcedentes. Asimismo, la Comisión debe publicar el Reglamento dentro del sistema de peticiones en línea junto con una nota explicativa redactada en un lenguaje accesible, en la que se muestren ejemplos de peticiones claramente improcedentes (266). El formulario de peticiones en línea debería impedir la presentación de peticiones que no contengan todos los datos esenciales para su tramitación. Explicaciones explícitas, simples y de fácil comprensión podrían contribuir a la disminución del número de peticiones improcedentes (267).

d) Uso continuo de las decisiones de archivo

La Comisión debe seguir utilizando a las decisiones de archivo como medida para eliminar las peticiones y casos inactivos de su cartera de asuntos (268). No obstante, las decisiones de archivo no deben adoptarse automáticamente como consecuencia de la inactividad procesal de una petición. De hecho, tal inactividad puede deberse a las demoras en que incurre la Comisión al tramitar la petición o por otras razones que nada tienen que ver con la inactividad del peticionario (269). La CIDH no puede perder de vista que en muchas ocasiones los casos inactivos no adquieren dicho

(263) Véase, Helfer, *supra*, nota 13, p. 154.

(264) Véase *id.* Este parece ser el caso de docenas de peticiones relacionadas con el procedimiento de confirmación de jueces y fiscales hecha por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) en Perú. La Comisión tuvo que reiterar “el llamado al Estado para que logre una solución integral al problema de la no ratificación por parte del Consejo Nacional de la Magistratura y solicitar que en el plazo de un mes contado a partir de la notificación del presente informe presente a la Comisión una propuesta de solución integral a la situación de todos los fiscales y magistrados no ratificados”. Véase informe 20/08, Petición 494-04, Romeo Edgardo Vargas Romero, Perú. La ausencia de un mecanismo de decisiones piloto, la renuencia de la Comisión para proceder con la acumulación de todas las peticiones, la actitud reticente de algunos peticionarios y la falta de implementación de un remedio integral por parte del Perú forzó a la Comisión a tomarse el tiempo de emitir al menos seis informes prácticamente idénticos de solución amistosa. (Véase informes nros. 107/05, 50/06, 109/06, 20/07, 20/08 y 22/11).

(265) “Maximizando...”, *cit.* en nota 19, p. 104.

(266) Para un análisis similar respecto del sistema de órganos de tratados de las Naciones Unidas, véase “Fortalecimiento del Sistema de Órganos de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Reunión Dublín II”, Dublín, 10 y 11 de noviembre de 2011, documento final, párrs. 89 (“Los órganos de tratados deberían incrementar la visibilidad de los procedimientos de comunicaciones individuales, incluyendo los requisitos de admisibilidad, para facilitar su uso efectivo por individuos”) y 101 (“la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos debería recuperar la práctica de celebrar coloquios judiciales y jurídicos que fomenten el conocimiento de los procedimientos de comunicaciones individuales y complementen la jurisprudencia de los órganos de tratados en instancias nacionales e internacionales”).

(267) “Maximizando...”, *cit.* en nota 19, p. 100.

(268) Véase Resultados de la OEA, *supra*, nota 191, p. 11.

(269) Observaciones de la Coalición, *supra*, nota 220, p. 11.

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

carácter debido a la pasividad del peticionario, sino más bien a las demoras de la Comisión. Por ende, las demoras no deben operar automáticamente en contra de las víctimas o peticionarios. Debido a que muchos de los peticionarios o víctimas cambian de ubicación por razones de seguridad personal o dificultades económicas, la CIDH debe proceder únicamente cuando se notificó debidamente al peticionario o cuando se tomaron todas las medidas razonables para localizarlo. Además, si la procedencia del archivo se supedita al ofrecimiento de información adicional, y dado que muchas de las víctimas y peticionarios forman parte de comunidades que tradicionalmente han sido excluidas de las protecciones legales, o no cuentan con los recursos para hacer el trabajo documental que la Comisión les requiere, deben establecerse plazos apropiados para dar respuesta a estas solicitudes (270).

e) Mayor promoción de soluciones amistosas

La Comisión debe seguir haciendo de la solución amistosa una prioridad en su misión. La creación del Grupo de Soluciones Amistosas representa un importante primer paso. La Comisión debe aumentar sus esfuerzos para evaluar sus estadísticas sobre este tema. El Grupo de Soluciones Amistosas debe identificar aquellos casos en los que haya más probabilidades de llegar a un acuerdo y alentar a las partes a asistir a las sesiones de mediación y encontrar así una solución (271).

El Reglamento permite a la Comisión ponerse a disposición de las partes en cualquier momento durante la tramitación de un caso (272). El Grupo de Soluciones Amistosas debe aprovechar esta prerrogativa desde las primeras etapas del procedimiento, como por ejemplo después de la revisión inicial de la petición, cuando la Comisión solicita por primera vez sus observaciones al Estado.

Asimismo, la solución amistosa puede ser una herramienta para atender problemas estructurales y temas recurrentes. El Grupo de Soluciones Amistosas debe fomentar la solución amistosa para resolver grupos de casos similares. En el supuesto

de que unos pocos peticionarios que promueven casos similares se negaran a aceptar un acuerdo en el cual la gran mayoría de los peticionarios ha accedido, el publicar un informe, y no someter el caso a la Corte, podría ofrecer una solución para todos aquellos con quienes no se alcanzó una solución amistosa. Puede ser que la Comisión necesite establecer una regla que estipule que cuando haya reservas sobre un acuerdo grupal —es decir, que uno o más peticionarios no acepten el acuerdo, pero que un gran número de ellos si lo haga— exista la presunción de que los casos controvertidos no serán sometidos ante la Corte. Al redactar dicha norma, la Comisión tiene que decidir cuál es la proporción de rechazos necesaria para que tal presunción entre en juego. Además, la regla sólo implicaría una presunción en contra de que el caso sea sometido a la Corte. De esa manera, si el peticionario tuviese una razón de peso para no aceptar el acuerdo, la Comisión aún estaría en posición de considerar estas razones, superar la presunción y remitir el caso a la Corte. La experiencia de los acuerdos en las acciones colectivas y las regulaciones sobre los objetores en el sistema judicial de Estados Unidos podría ofrecer orientación sobre estos temas (273).

El Reglamento también debe especificar las consecuencias de incumplir con un acuerdo de solución amistosa. Actualmente, parece que una vez que la Comisión adopta un informe conforme al art. 49, aprobando un acuerdo de solución amistosa, no hay forma de continuar con el procedimiento si el Estado incumple con dicho acuerdo. Esta situación puede provocar que muchos peticionarios se nieguen a firmar los acuerdos, dada la posibilidad de que el Estado lo incumpla. Es indispensable que el Reglamento contemple la reapertura del caso después de que haya transcurrido un tiempo prudente y el Estado no haya cumplido con aspectos sustanciales del acuerdo (274).

A fin de fomentar las soluciones amistosas, la Comisión debe llevar a cabo más visitas de trabajo a los Estados y hacer hincapié en la solución amistosa en estas visitas. Los comisionados pueden celebrar reuniones de mediación durante las

(270) Observaciones del CEJIL, *supra*, nota 94, ps. 11/12.

(271) “Maximizando...”, cit. en nota 19, ps. 105/106.

(272) Reglamento de la Comisión, *supra*, nota 25, art. 40.1.

(273) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 113.

(274) *Íd.*

Doctrina

visitas de trabajo para resolver los problemas entre los peticionarios y el Estado (275).

f) Profundización de las medidas de seguimiento

El art. 48.1 del Reglamento debe modificarse para que la adopción de medidas de seguimiento sea obligatoria y no discrecional (276). La Comisión debe llevar a cabo un seguimiento más metódico y activo de los casos, realizando evaluaciones detalladas sobre el estado de cada recomendación. A fin de facilitar la aplicación y asegurar un seguimiento adecuado, la Comisión debe evitar usar un lenguaje vago que se limite a indicar que los Estados deben “adoptar las medidas necesarias” (277). La Comisión debe especificar qué tipo de medidas son suficientes o necesarias (278). Además, la CIDH debe crear y hacer públicos criterios claros según los cuales se pueda evaluar si, y en qué medida, la recomendación se ha cumplido. En su informe sobre el estado del cumplimiento de sus decisiones, la Comisión debe proporcionar más información clara que explique qué es lo que constituye un cumplimiento total y parcial (279).

Existe una evidente correlación entre la cabal observancia de las decisiones de la Comisión y la reducción del congestionamiento. Si los Estados siguen las recomendaciones de la Comisión en los casos individuales, habrá un impacto positivo en los casos similares, ya que ellos podrían resolverse con soluciones amistosas, informes más breves o incluso simplemente eliminarse de la cartera de asuntos de la Comisión, o quizás jamás serían presentados.

Las visitas de trabajo son particularmente apropiadas para llevar a cabo las medidas de segui-

miento. Por ende, la Comisión debe realizar visitas a los países con objetivos concretos y un itinerario que incluya:

1. Reuniones con los peticionarios y el gobierno para discutir las medidas tomadas para prevenir o remediar los abusos, de conformidad con las decisiones de la Comisión y la Corte.
2. Reuniones con funcionarios del Estado que tengan facultades para la toma de decisiones y la responsabilidad de implementar las recomendaciones clave.
3. La emisión de una declaración pública, antes de la visita, indicando el estado de cada caso discutido con las partes y una declaración pública al final dando a conocer los compromisos asumidos por los Estados para implementar las recomendaciones, si las hubiere (280).

Durante cada visita, la Comisión debe llamar la atención de las autoridades no sólo sobre aquellos casos sobre los cuales se han emitido decisiones de fondo, acuerdos de solución amistosa o sentencias de la Corte, sino también hacia aquellos otros casos pendientes similares para poder así atender los problemas estructurales.

XIV. GESTIÓN DEL PROCEDIMIENTO

a) Reducción de la duplicación

La Comisión ha tomado medidas para eliminar la duplicación de pasos en su procedimiento. Algunos de ellos son pequeños pero, en el transcurso de un día o una semana, pueden sumarse y representar una cantidad relevante. Cuanto menos tiempo se gaste en asuntos duplicados, la Comisión podrá pasar más tiempo en la tramitación

(275) Íd.

(276) Íd., p. 107.

(277) Véase, por ejemplo, informe 79/11, caso 10.916, “James Zapata Valencia y José Heriberto Ramírez Llanos”, 21/7/2011 (sosteniendo que Colombia debe “adoptar las medidas necesarias que tiendan a asegurar la debida investigación de los casos de ejecuciones perpetradas por agentes de seguridad del Estado”).

(278) Resultados de la OEA, *supra*, nota 191, p. 13. Para un análisis similar respecto del sistema de órganos de tratados de las Naciones Unidas, véase “Fortalecimiento...”, cit., párr. 93 (“Las soluciones deberían, en la medida de lo posible, estar formuladas para permitir evaluar su implementación. Los órganos de tratados deberían usar un lenguaje correctivo especializado y específico. Las soluciones propuestas deberían estar estructuradas sobre metas a corto y largo plazo, especificando medidas concretas que los Estados deben tomar”).

(279) La misma recomendación ha sido propuesta respecto a las decisiones de la Corte. Basch, *supra*, nota 94, p. 32.

(280) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 108.

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

efectiva de casos. Por ejemplo, no fue sino hasta recientemente que los Estados ya no son notificados por métodos duplicados. A partir de mediados de 2011, únicamente se notifica a los Estados por un medio y a los peticionarios se notifica por correo electrónico o medios alternos en caso de que no cuenten con una cuenta de correo electrónico (281).

b) Nuevo formato simplificado para los informes de admisibilidad

Si la Comisión decide no adoptar nuestra recomendación de combinar las etapas de admisibilidad y fondo, debe encontrar maneras más sencillas de emitir sus informes de admisibilidad (282). El único tema que la Comisión debe atender en cada informe es aquel que el Estado haya controvertido de una manera explícita. Si el Estado no ataca ningún tema de admisibilidad, la Comisión debe postergar su tratamiento hasta la etapa de fondo (283).

c) Toma de decisiones de admisibilidad y análisis preliminar de los informes de fondo por un Grupo de Trabajo

Si la Comisión no implementa la recomendación de combinar las decisiones de admisibilidad y fondo, o hasta que dicho cambio no entre en vigor,

las decisiones de admisibilidad deben tomarse por un Grupo de Trabajo (que requiera de cuatro miembros para establecer quórum) en vez de por el pleno de la Comisión. Si la Comisión delega la toma de decisiones de admisibilidad a un Grupo de Trabajo, los comisionados podrán emitir el mismo número de decisiones en un plazo más corto, dejando más tiempo disponible para que el pleno discuta las decisiones de fondo. Más aún, el Grupo de Trabajo puede reunirse en persona o virtualmente cuando la Comisión no esté sesionando, dejando aún más tiempo para la toma de decisiones de fondo durante las sesiones. La Comisión no debe usar este cambio simplemente para adoptar más decisiones de admisibilidad, ya que ello sólo traspasaría el congestionamiento a las etapas posteriores del procedimiento. Los otros tres comisionados deben formar otro Grupo de Trabajo que realice un análisis preliminar de los informes de fondo a fin de acelerar su discusión en el pleno (284). Estos cambios reubicarían la atención de la Comisión durante las sesiones a las decisiones de fondo (285).

d) Uso de decisiones *per curiam* por la Comisión

La Comisión ha utilizado las decisiones *per curiam* como una valiosa herramienta en casos como los de “Fierro” (286) y “Thomas” (287). Recientemente

(281) Íd., p. 100.

(282) Ramos, *supra*, nota 15, p. 173 (en donde propone que el enfoque sobre la admisibilidad debe ser más conciso, como aquel del sistema de derechos humanos europeo y operar como una lista de requisitos en vez de una larga descripción y análisis legal de los hechos) (la traducción es nuestra).

(283) La Corte Europea también prevé decisiones sumarias simplificadas sobre cuestiones establecidas de derecho. El nuevo art. 28[1] (b) de la Convención Europea faculta a los jueces para resolver, en un procedimiento sumario simplificado, no sólo la admisibilidad, sino también el fondo de una solicitud si la cuestión subyacente “ya ha sido objeto de jurisprudencia reiterada de la Corte”. Convención para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, revisada de conformidad con los Protocolos 11 y 14, 1 de junio de 2010, S.T.C.E. 194, art. 28[1] (b). Esto se aplica, en particular, a casos donde la aplicación es sólo una dentro de una serie que se deriva de los mismos defectos sistémicos a nivel nacional; en pocas palabras, un caso repetitivo. Egli, Patricia, “Protocol No. 14 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: Towards a More Effective Control Mechanism?”, 17 J. Transnat'l L. & Pol'y 1, 17 [2007] (se omiten las referencias internas) (la traducción es nuestra), p. 13.

(284) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 102.

(285) Para un análisis similar véase la resolución de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre el Establecimiento de un Grupo de Trabajo para las Comunicaciones y Nombramiento de Miembros (en donde se establece un Grupo de Trabajo que se reúne dos veces al año entre sesiones, y puede también reunirse antes de que sesione la Comisión Africana), disponible en inglés en www.achpr.org/sessions/50th/resolutions/194/.

(286) “César Fierro v. Estados Unidos”, caso 11.331, CIDH, informe 99/03 OEA/Ser.L./II.118, doc. 5 Rev. 2, párr. 37 [2003]. La Comisión hizo referencia a una decisión previa y resolvió “adopta(r) para los efectos de este informe sus decisiones en (el caso previo) (...) y analizará las circunstancias del Sr. Fierro a la luz de esas conclusiones”.

(287) “Douglas Christopher Thomas v. Estados Unidos”, caso 12.240, CIDH, informe 100/03, OEA/Ser.L./II.118, doc. 5 rev. 2, párrs. 39/41 [2003].

Doctrina

te, la Comisión hizo referencia explícita a “la práctica de adoptar decisiones *per curiam* y, en un solo párrafo, declaró inadmisibles dos peticiones a la luz de una petición previamente decidida (288). La Comisión debe continuar con la práctica de usar decisiones simplificadas *per curiam* (289).

El Reglamento debe reformarse para expresamente permitir que la Comisión emita decisiones *per curiam* en aquellos casos que son sustancialmente similares a otros que hayan sido previamente decididos. Tales decisiones versarán sobre criterios emitidos en casos previos y podrían limitarse a constatar que las cuestiones fácticas y jurídicas son las mismas, para que así la petición o caso pueda ser decidido de la misma forma que el caso anterior. La Comisión debe definir los criterios concretos sobre los cuales pueden basarse las decisiones *per curiam* y asegurarse de que dichos criterios y procedimientos para identificar cuáles casos son considerados similares, sean totalmente transparentes.

e) Recepción de información y documentación

La Comisión debe modificar su Reglamento para exigir a los peticionarios y a los Estados que presenten sus pruebas y documentos en las etapas iniciales del procedimiento (290). La Comisión debe imitar al Reglamento de la Corte en cuanto a que éste requiere que las partes presenten todas sus pruebas junto con sus actuaciones iniciales (291). En este sentido, el art. 57 del Reglamento de la Corte contempla muy pocas excepciones a esta regla, pues, de acuerdo a él, las partes sólo podrán ofrecer pruebas en etapas posteriores: cuando ellas fueron omitidas por causa de fuerza mayor o impedimento grave o se re-

fieran a un hecho ocurrido con posterioridad a los citados momentos procesales (292).

Dicha norma fomentaría que las partes presenten todas sus pruebas en los inicios del procedimiento, permitiendo a la Comisión iniciar sus deliberaciones con más anticipación y, además, permitiría que las partes conozcan las fortalezas y debilidades de sus peticiones y casos y, así, determinar la conveniencia de una solución amistosa. Este cambio previene la posible duplicación y desperdicio de esfuerzos asociados con cada uno de los elementos probatorios presentados después de la revisión inicial. Si esta norma es transparente y se hace del conocimiento de las partes con tiempo, la Comisión podrá implementarla sin afectar su capacidad de investigación y cooperación. Ahora bien, si el resto de las funciones de la Comisión no se agilizan, el contar con plazos estrictos para la recepción de las pruebas y alegatos no terminará siendo una medida efectiva (293).

f) Aplicación consistente del Reglamento para acelerar el procedimiento

La Comisión debe ser mucho más proactiva en la aplicación de las herramientas procesales a su alcance para reducir la duración del procedimiento. Debe aplicar con mayor frecuencia todas las reglas que le permitan acelerar el procedimiento, particularmente el art. 36.4, que la faculta para combinar las decisiones de admisibilidad y fondo en circunstancias excepcionales. Esta disposición tiene un enorme potencial para ayudar a la Comisión a reducir su congestión y acelerar el procedimiento al combinar ambas decisiones en un solo informe, en lugar de redactar dos por separado (294). Hasta el momento, la Comisión

(288) “Contribución a la Seguridad Social de Funcionarios Públicos Jubilados y Pensionistas- Sindicato de los Médicos del Distrito Federal v. Brasil”, Petición 989/04, informe de la CIDH 133/09, párr. 21 [2009], disponible en www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Brasil989-04.sp.htm; “Contribuciones de Seguridad Social de Funcionarios Jubilados y Pensionistas - UNAFISCO, CONAMP, et al. v. Brasil”, peticiones 1133/04 y 115-05, informe de la CIDH 134/09, párr. 23 [2009], disponible en www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Brasil1133-04.sp.htm.

(289) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 103.

(290) *Íd.*, p. 105.

(291) Reglamento de la Corte, *supra*, nota 130, arts. 35[1], 36[1], 40[2] y 41[1].

(292) Reglamento de la Corte, *supra*, nota 130, art. 57.

(293) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 105.

(294) Observaciones de la Coalición, *supra*, nota 220, p. 11 (destacando la importancia que este mecanismo puede tener para acelerar el proceso, haciendo más eficiente el trámite ante la CIDH sin poner en riesgo el derecho a la defensa o la igualdad de armas).

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

ha aplicado esta norma de manera inconsistente (295). En el pasado, la Comisión habría aplicado esta norma a todos los procedimientos iniciados antes de las reformas de 2000, y que llevaban en la Comisión al menos cinco años (296). La Comisión también aplicaba esta norma cuando el Estado no respondía a una petición. Lamentablemente, en los últimos años estas prácticas han sido abandonadas.

Cuando la Comisión no utilice un recurso procesal como el contemplado por el art. 36.4, debe dejar muy claro el por qué optó por renunciar a esta medida que agiliza el procedimiento. Al mismo tiempo, la Comisión debe ser mucho más explícita al explicar el trato diferenciado que le da a estas normas adjetivas, especialmente en aquellos casos o peticiones que parecen estar en las mismas circunstancias. Asimismo, la Comisión debe ampliar expresamente el número de posibles causas por las cuales se considera procedente unir las fases de admisibilidad y fondo para que ellas incluyan circunstancias tales como el paso del tiempo, la situación de la víctima, economía procesal, o la relación entre la determinación de admisibilidad con el fondo del caso (297).

La Comisión debe aplicar el art. 29.d de manera más consistente y acumular las peticiones cuando dos o más de ellas versen sobre hechos similares, involucren a las mismas personas o revelen el mismo patrón de conducta. Hasta ahora, la posibilidad de acumular peticiones no ha sido aplicada por la Comisión de forma sistemática (298). La CIDH debe revisar su cartera de asuntos continuamente para poder determinar tan pronto como sea posible si el artículo en cuestión es procedente (299).

La Comisión debe ser muy cuidadosa cuando no cumpla con los plazos específicos que la Convención, el Estatuto o el Reglamento dispon-

gan para que actúe de cierta manera (300). Si incumple con dichos términos, debe asegurarse de publicar una explicación explícita, clara y sensible del por qué.

Por último, sin perder de vista la indispensable flexibilidad en su procedimiento, la Comisión debe ser más rígida al hacer cumplir sus plazos y la posibilidad de otorgar prórrogas. Los arts. 30.4 y 37.2 prescriben que toda solicitud de prórroga debe estar “debidamente fundada”. La Secretaría debería hacer evaluaciones claras de las razones por las cuales se conceden las prórrogas. Debido a que los arts. 30.4 y 37.2 se refieren sólo a las solicitudes de prórroga presentadas por los Estados, la Comisión debe modificar su Reglamento y sus prácticas para extender el requisito de solicitud debidamente fundada a las solicitudes de los peticionarios. La Comisión debe incluir en sus informes las razones por las cuales concede dichas prórrogas. El Reglamento debe reformarse para aclarar cuáles son las consecuencias de que las partes no respeten los plazos. Más allá de los casos expresamente previstos por el Reglamento, la CIDH debe reducir al mínimo posible las solicitudes de observaciones de las partes (301).

g) Incrementar la transparencia y difusión de información

En la última década, la CIDH ha adoptado varias iniciativas para proporcionar más información sobre su trabajo, así como criterios claros para el tipo de decisiones que adopta. Sin embargo, esto todavía puede mejorar aún más. La Comisión debe procurar una mayor transparencia para poder aumentar la eficacia y eficiencia de su estrategia contra el congestionamiento y las demoras. La Comisión podría obtener una mayor cooperación de todos los actores involucrados si tan sólo difundiese más información, particularmente, aquélla relacionada con la forma en que maneja

(295) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 101.

(296) Observaciones del CEJIL, *supra*, nota 94, p. 9.

(297) *Íd.*

(298) *Supra*, nota 299.

(299) “Maximizando...”, cit. en nota 19, ps. 101/102.

(300) Por ejemplo, Convención Americana, art. 51 (estableciendo que la Comisión debe someter el caso ante la Corte dentro de los tres meses posteriores a la aprobación del informe preliminar) o el Estatuto de la Comisión, art. 23.2 (que requiere que la Comisión adopte un informe sobre el fondo dentro de los ciento ochenta días siguientes al fracaso de una solución amistosa).

(301) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 102.

Doctrina

las peticiones y casos, así como aquélla respecto de cuándo dispone de ellas (302). Por ejemplo, la clínica preguntó a la Comisión cuántos casos están en espera un informe conforme a los arts. 50 y 51 de la Convención. La Comisión simplemente respondió que “actualmente, no cuenta con las estadísticas solicitadas” (303). Más aún, la Comisión debe dar a conocer su fundamentación de cuándo decide aplicar, o no aplicar, las normas que reducen la duración del procedimiento y hacer públicos los criterios según los cuales puede darse un trato preferente a una petición (304). Al poner más información al alcance del público, se aumentará tanto el apoyo del público como la rendición de cuentas.

La Comisión puede aprender del sitio web del Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (“USCIS”, por sus siglas en inglés) y de la gran cantidad de información que ahí se exhibe (305). La CIDH podría publicar más informa-

ción estadística, como un medidor del congestionamiento, el tipo de queja de cada petición y caso, una línea de tiempo de los casos y peticiones, el estado de los casos y peticiones según el país y etapa del procedimiento, número de casos y peticiones que se encuentran en procesos de solución amistosa por país, número de casos en los que se han aprobado informes contemplados por el artículo 50 por país, número de peticiones no transmitidas por la Secretaría según el país y fundamento de la decisión o datos sobre las peticiones y casos según el sexo, género, etnicidad y edad de las víctimas.

XV. ADMINISTRACIÓN Y CULTURA INSTITUCIONAL

a) Gestión por resultados

La Comisión anunció sus planes para crear un plan de gestión por resultados para los años

(302) Por ejemplo, la Comisión ha sostenido que “(los sistemas de información son) indispensables para analizar posibles causas y tendencias y evaluar la respuesta del sistema de justicia (...)” [181] CIDH, “Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas”, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 68, 20 de enero de 2007, párr. 181. También se recomendó a los Estados “(c)rear y mejorar sistemas de registros de información estadística y cualitativa (...) Fortalecer los registros de información sobre casos (...) para garantizar su uniformidad, certeza y transparencia. (...) Implementar medidas para que los sistemas de información reflejen de manera adecuada la situación (...) Adoptar medidas para que los sistemas de información puedan desagregar los datos por sexo, edad, raza y etnia, entre otros factores (...) Mantener estadísticas confiables y actualizadas (...) Institucionalizar espacios y métodos de intercambio de información en una diversidad de sectores –centros y entidades estatales que se encargan del tema, las víctimas, sus comunidades, el sector privado, el sector académico, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil– y facilitar la colaboración y difusión de la información entre productores y usuarios. (...) Implementar esfuerzos e iniciativas para difundir la información disponible al público general en un formato sensible a las necesidades de una diversidad de audiencias y poblaciones de distintos niveles económicos y educacionales y de diferentes culturas y lenguajes. La seguridad y la privacidad de las víctimas deben constituir una prioridad en este proceso de difusión”. *Id.*, p. 128. Las mismas conclusiones y recomendaciones son aplicables respecto de la información de la Comisión sobre la tramitación de las peticiones y casos.

(303) Respuestas de la Comisión, *supra*, nota 31, p. 16.

(304) Véase Grupo de Trabajo de la OEA, *supra*, nota 7, párr. 13, 3.h. “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 107.

(305) El uso que el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (“USCIS”, por sus siglas en inglés) ha dado a la tecnología para aumentar su transparencia podría servir de ejemplo a la CIDH dada su similitud como órgano cuasi-jurisdiccional. La Comisión podría aprender del rediseño de la página web del USCIS de 2009 y de la cantidad de información que en ella se pone a disposición del público. El sitio web ahora ofrece a los solicitantes, y a sus abogados, información sobre el estado de su caso (por ejemplo, en qué etapa del procedimiento se encuentra) (véase www.egov.uscis.gov/cris/Dashboard.do). Una vez que el peticionario introduce su número de caso, verá un punto azul resaltado sobre la etapa del procedimiento en que se encuentra su caso. También hay un resumen de cada etapa del proceso de adjudicación, para que el peticionario pueda saber qué esperar. A partir de aquí, también puede ver cuánto tiempo puede esperar antes de que su caso sea totalmente adjudicado. El sitio web del USCIS incluso proporciona instrucciones detalladas, al descargar el formato de solicitud, sobre cómo llenar el formulario, qué tipo de pruebas deben ser presentadas y qué tipo de casos “ganan,” y cuáles “pierden”, para asegurar que el público y los peticionarios estén bien informados (véase www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnnextoid=9059d9808bcb010VgnVCM100000d1f1d6a1RCRD&vgnnextchannel=9059d9808bcb010VgnVCM100000d1f1d6a1RCRD).

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

2011-2015 (306). En este sentido, la Comisión previó enfatizar la coherencia de sus proyectos de informes y crear métodos para que el personal utilice su tiempo de manera eficiente y eficaz (307). Este proyecto de gestión por resultados del Registro puede servir como modelo para la gestión por resultados de toda la Comisión. Por ejemplo, la Comisión ha manifestado que el tiempo promedio que toma el análisis de una nueva petición es de veinticinco meses (308). Tales mediciones de los resultados deben conducir al establecimiento de un consenso interno dentro de la Comisión sobre qué es lo que constituye un plazo razonable para tramitar una petición o caso a través de las diferentes etapas a fin de que puedan desarrollarse criterios de tiempo para determinar qué es lo que constituye una mejora en los esfuerzos de la Comisión al combatir las demoras (309).

Por supuesto, el establecimiento de plazos indicativos no debe interpretarse como una “cláusula de ocaso” (*sunset clause*) que exija que, si no se observan los plazos propuestos, la petición o caso deba ser desechada. Esto no sólo perjudicaría a las víctimas, quienes no controlan el ritmo de adjudicación, sino que incluso beneficiaría a los Estados, que son quienes no han proporcionado los fondos suficientes para que la Comisión pueda tramitar las peticiones y casos con mayor celeridad (310). Además, la Comisión debe atender a las necesidades particulares de cada caso y petición, dado que el hecho de que algo sea razonable en un caso o petición no implica automáticamente que lo sea para algún otro. En otras palabras, el criterio de razonabilidad debe ser indicativo de los plazos previstos, pero con la suficiente flexibilidad para dar cabida a las necesidades de la petición/caso.

Asimismo, la Comisión debe medir el rendimiento de cada uno de los cuatro grupos regionales y publicar los resultados. La Comisión puede usar la medición y gestión por resultados para determinar dónde se necesita agregar más recursos, ayudar a sus especialistas a comprender sus metas y aprender más sobre sus propias fortalezas y debilidades. Los/as abogados/as de la Comisión también podrían entender mejor sus propias prácticas. Más aún, la Comisión podría examinar las prácticas de aquellas unidades regionales que sean más eficientes que las otras y tratar de replicar aquellas prácticas en el resto de la Comisión (311).

Es posible que exista cierta preocupación en el seno de la Comisión de que al implementar la medición y gestión por resultados se afecte la cultura y los objetivos de la Comisión. Sin embargo, la medición y gestión por resultados no se refiere únicamente a los actores individuales o a transformar el lugar de trabajo en un ambiente mecánico. De hecho, el uso de objetivos flexibles, en vez de objetivos escuetos y ceñidos, podría ser un ejemplo del uso de la medición y gestión por resultados dentro de la Comisión (312). La experiencia en el Registro ha demostrado que este sistema podría ser integrado eficazmente con la cultura de la Comisión. Inclusive, puede que un cambio en la cultura sea justamente lo que se necesita si el congestionamiento y la demora están incrustados en dicha cultura. De hecho, algunos investigadores han demostrado que para obtener cambios en el ritmo de adjudicación es necesario cambiar las actitudes y prácticas de todos los miembros de la comunidad que participa en el Sistema (313).

Dichos autores han demostrado que tanto la celeridad como el congestionamiento en gran medida

El sitio web también proporciona información sobre el tiempo promedio que tarda un caso particular en ser adjudicado por cada oficina individual (véase www.egov.uscis.gov/cris/processTimesDisplayInit.do).

(306) Plan Estratégico Parte II, *supra*, nota 105, ps. 4/5.

(307) *Íd.*

(308) Respuestas de la Comisión, *supra*, nota 31, p. 9.

(309) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 96. Véase también Grupo de Trabajo de la OEA, *supra*, nota 7, p. 12, en donde se recomienda a la Comisión “(p)oner en práctica plazos (al menos indicativos) para cada etapa del procedimiento”.

(310) Observaciones de la Coalición, *supra*, nota 220, p. 11.

(311) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 102.

(312) *Íd.*, p. 97.

(313) Steelman, *supra*, nota 105, p. 151.

Doctrina

están determinados por las expectativas, prácticas y normas informales de comportamiento establecidas para aquellos que administran y litigan en el sistema. Esas expectativas, prácticas y comportamiento son lo que se ha denominado “cultura jurídica local” (314). En este sentido, tanto los organismos jurisdiccionales como los litigantes ajustan su comportamiento a un determinado ritmo de adjudicación. Por ende, cualquier intento exitoso para acelerar el ritmo del litigio debe superar estas expectativas y prácticas (315).

Otro obstáculo que debe evitarse es que los/as abogados/as de la Comisión estén tentados o incluso obligados a sacrificar calidad para aumentar sus números (316).

En este sentido, es importante señalar que la Comisión ha afirmado que “no va a sacrificar la calidad de su proceso de decisiones o deliberaciones” (317). El grupo de gestión de la Secretaría y los comisionados no deben permitir que la gestión por resultados, que se basa en cifras, disminuya la calidad de los informes. Por el contrario, deben enfatizar que la eficacia de la Comisión depende en gran medida de la capacidad de persuasión de sus decisiones. Al mismo tiempo, la Comisión y la Secretaría Ejecutiva deben encontrar el equilibrio adecuado entre un objetivo de perfección buscado y la necesidad de administrar los casos de manera oportuna.

b) Integración del enfoque del denominado “Registro” al resto de la Comisión

La creación y expansión del “Registro” ha contribuido significativamente a la eficiencia del sistema. Su modelo de medición de tiempos y metas definidas debe incorporarse de manera más clara al resto de la Comisión.

El congestionamiento y las demoras no afectan solamente a las nuevas peticiones, sino a todo el procedimiento de la Comisión. Por lo tanto, la Comisión debe redistribuir los recursos asignados al Registro entre toda la Secretaría Ejecutiva y extender su enfoque metodológico al resto de las áreas de tramitación de peticiones y casos (318).

c) Expansión del uso de tecnología

La Comisión debe ser más proactiva al adoptar y promover medidas más novedosas y tecnológicas. La Comisión ha establecido un programa que digitaliza las comunicaciones de los peticionarios y los Estados, para que puedan “comprobar el estado de sus asuntos a través de internet” (319). Sin embargo, la Comisión no tiene un programa para digitalizar las peticiones y casos anteriores a 2007 e incluirlas en el DMS. La Comisión debe tramitar de manera digital todas las peticiones y casos pendientes en su cartera de asuntos (320).

Las bases de datos de la CIDH deben ser accesibles al público (321). Las partes deben poder dar seguimiento al estado de su petición o caso y acceder a los documentos del caso. Asimismo, también deben ser capaces de enviar información adicional y documentos por internet. De hecho, los Estados han pedido a la Comisión “(m)ejorar los mecanismos de acceso a expedientes en formato electrónico de las peticiones y casos a los Estados, peticionarios y víctimas concernidas a efecto de promover la pronta solución de dichos asuntos” (322).

Para el resto del público y dado que los casos son de interés público, debe garantizarse el acceso a elementos básicos tales como etapa procesal, nombre de las partes, resumen de los hechos denunciados.

(314) Íd., p. 153. La traducción es nuestra.

(315) Íd.

(316) Otro problema podría ser el que los/as abogados/as puedan elegir casos “más fáciles” de resolver. En Europa hay quienes han afirmado que los casos más difíciles son los que generalmente se dejan pendientes, debido a que las campañas tendientes a tramitar los casos de manera más eficiente y ágil ha causado que los/as abogados/as de la Corte Europea primero atiendan los casos más simples. Woolf, *supra*, nota 257.

(317) Documento de Posición de la Comisión, *supra*, nota 32, p. 12.

(318) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 98.

(319) Documento de Posición de la Comisión, *supra*, nota 32, p. 13.

(320) “Maximizando...”, cit. en nota 19, p. 105.

(321) Íd.

(322) Grupo de Trabajo de la OEA, *supra*, nota 7, párr. 3.A.k.

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

También deben implementarse otras medidas de telecomunicaciones para acelerar el análisis y la discusión de los casos y peticiones. Las reuniones previas a las sesiones, o entre ellas, podrían llevarse a cabo por teléfono o videoconferencia. La CIDH también debe celebrar audiencias con las partes vía videoconferencia para efectos de promover las pláticas de solución amistosa y, cuando sea procedente, recibir información y testimonios.

XVI. CONCLUSIÓN

Son varias las lecciones que pueden aprenderse del estudio del procedimiento, las demoras y el congestionamiento de la Comisión. El estudio de la Comisión sustenta la idea de que es necesario determinar los objetivos de cada órgano adjudicador para evaluar su eficacia y que el contexto en el que opera dicho órgano conlleva diversas posibilidades y limitaciones. Este enfoque basado en objetivos proporciona las herramientas para comprender cómo es que opera la Comisión y, particularmente, permite evaluar cómo es que su estructura, procedimiento y resultados afectan su eficacia (323). Al mismo tiempo, provee los límites acerca de las reformas posibles. Finalmente, la multiplicidad de propósitos que el sistema de casos busca satisfacer controvierte la idea de que la observancia de sus recomendaciones es el único, o incluso el principal, factor de su eficacia.

Todo sistema internacional de derechos humanos, incluida la CIDH, se enfrenta a la paradoja de haber sido creado por los mismos Estados que son objeto de su control. A pesar de que los Estados pueden haber conferido una serie de facultades y funciones a la CIDH y a la Corte, generalmente son los Estados quienes mantienen el control sobre su funcionamiento y juegan un pa-

pel importante en la aplicación de las decisiones interamericanas. Esta paradoja ocasiona tensiones institucionales y políticas que interfieren con el trabajo y la eficacia de estos órganos (324). La Comisión es un claro ejemplo de esta paradoja, no sólo porque los Estados no le proporcionan los fondos adecuados, sino también porque los Estados y los órganos políticos de la OEA no apoyan su labor. En otras palabras, no puede analizarse la duración del procedimiento de la CIDH si no se considera la actitud de los Estados hacia la CIDH.

A pesar de que las decisiones públicas de la OEA confieren gran importancia a los derechos humanos y el fortalecimiento de la CIDH se ostenta como una de sus prioridades, la Comisión es más bien vista como una molestia para los Estados miembros que constantemente tienen problemas de derechos humanos (325).

Muchos de los Estados de la OEA siguen temiendo el trabajo de la Comisión (326). Curiosamente, muchos de los miembros de la OEA consideran que la CIDH es demasiado eficaz y por ello tratan de limitar su impacto. Muchas de las propuestas de los Estados no parecen ser constructivas sino intentos de menoscabar al Sistema en general y particularmente a la Comisión (327). En este artículo he hecho varias referencias a las recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo de la OEA que se creó con la idea de “fortalecer” a la Comisión. De hecho, son muchos quienes han opinado y con los cuales concuerdo, que aquel Grupo de Trabajo claramente tenía la intención de disminuir la eficacia y la eficiencia de la Comisión (328). Por ende, solamente he incluido aquellas recomendaciones que coinciden con las formuladas por otros actores o que nos ayudan a comprender las limitaciones que enfrenta la Comisión al lidiar con estos temas.

(323) Shany, *supra*, nota 20, p. 270.

(324) Gómez, *supra*, nota 224, p. 173.

(325) *Íd.*

(326) Rhenán Segura, Jorge, “Las reformas al Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *LI*, 113/118, *Boletín da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* 124 [1998]. (327) Pasqualucci, Jo, “The Inter-American Human Rights System: Progress Made and Still to be Made” [2009], 52 *German Yearbook of International Law* 181-229, p. 183.

(328) Amato, Victoria, “Una mirada al proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, *Due Process of Law Foundation, Aportes DPLF*, nro. 16, año 5, marzo de 2012, p. 6 (afirmando que muchos de los observadores entendían que el verdadero propósito del Grupo de Trabajo era debilitar y controlar a la Comisión) (en lo sucesivo, Amato).

Doctrina

Por lo tanto, todo intento por entender el funcionamiento del procedimiento de la Comisión debe tener en cuenta el ambiente hostil en el que opera. Como tal, este contexto apoya el enfoque basado en objetivos para medir la eficacia de la CIDH, pues evidencia las limitaciones que afectan a la CIDH dado el entorno político e institucional particular en que opera (329).

Sin embargo, no todos los problemas de la Comisión son atribuibles a su falta de financiamiento y apoyo estatal o el ambiente hostil en el que opera. Asimismo, no todas las soluciones dependen de la obtención de fondos adicionales. Una organización eficiente es aquella que utiliza lo que tiene para maximizar su producción (330). En este sentido, la crónica falta de recursos financieros y humanos que padece la Comisión no justifica su ineficiencia. Por supuesto, la OEA debería financiar adecuadamente a la Comisión y es ella la principal responsable de su actual congestión y demoras. Sin embargo, esto no excusa para que la Comisión no sea lo más eficiente posible con los recursos tan limitados con los que cuenta.

Son tres los obstáculos subyacentes a los que se enfrenta el sistema de casos de la Comisión: un gran congestionamiento de peticiones pendientes de ser atendidas, largos períodos de tiempo para que las peticiones y casos sean cabalmente resueltos y un número insuficiente de peticiones/casos que sean plenamente resueltos con una decisión de fondo. La falta de fondos es el factor determinante de esta situación. Pero la CIDH también comparte su responsabilidad. Las reformas de 2000 al Reglamento de la Comisión exacerbaron dichos obstáculos. Al separar las decisiones de admisibilidad y fondo, las reformas agregaron un paso adicional al procedimiento, demorando así aún más el trámite de las peticiones y cambiaron su enfoque hacia las etapas preliminares del procedimiento. Además, la Comisión tiene un sistema de recepción de petición que fomenta la presentación de peticiones claramente

improcedentes, no utiliza todos los avances tecnológicos disponibles, permite un ejercicio abusivo de múltiples oportunidades para presentar prueba e información, aplica de manera inconsistente las normas que le permiten acelerar el proceso, su Reglamento no le fija plazos para sus propias decisiones y no establece consecuencias para la falta de cumplimiento de los plazos por parte de los Estados y peticionarios.

Ante esta situación se debe encontrar un equilibrio adecuado entre eficiencia y eficacia. Esto no es una tarea fácil, ya que la eficiencia y eficacia son difíciles de medir, y la CIDH tiene múltiples objetivos que a menudo se contradicen entre sí. En el caso de la Comisión, sus limitaciones presupuestales y su multiplicidad de objetivos implican que debe tomar decisiones difíciles acerca de qué tareas debe enfatizar y cómo equilibrar demandas contradictorias.

El ritmo de adjudicación está estrechamente vinculado con los objetivos del organismo jurisdiccional y la celeridad no siempre contribuye a su eficacia. A veces se necesita tiempo para atender las necesidades de las víctimas y asegurar la participación del Estado, y proporcionar un espacio para la cooperación y un diálogo productivo. Al mismo tiempo, las excesivas demoras pueden afectar la eficacia global del sistema. La falta de respuesta de la Comisión a un gran número de peticiones y las demoras e inconsistencias en sus resoluciones frustra a las víctimas, a los peticionarios y a los Estados y genera desconfianza hacia el sistema. De esta manera, a menudo las víctimas son sometidas a un proceso de re victimización (331).

El caso de la Comisión demuestra que al articular recomendaciones para un organismo jurisdiccional internacional, la comunidad internacional debe tener expectativas realistas y considerar el valor de ciertos tipos de demoras (332) y de un procedimiento flexible. Además, el estudio de la Comisión sugiere que el interés primordial del procedimiento y el resultado de éste es la consecución de sus

(329) Shany, *supra*, nota 20, p. 261.

(330) Amato, *supra*, nota 328, p. 6.

(331) Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), "Aportes para la reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos" [2008] p. 16. Disponible en www.cejil.org/sites/default/files/documento-coyuntura-reformas.pdf.

(332) Whiting, *supra*, nota 16, ps. 360/361.

Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión IDH

objetivos generales y no la celeridad. Por último, el caso de la Comisión demuestra que, en el ámbito internacional, el procedimiento es tan importante como su resultado. Con el procedimiento, la Comisión ofrece un ámbito en el que puede llevar-

se a cabo el debate sobre derechos humanos. Asimismo, proporciona un punto de reunión y espacio clave para la movilización del consenso y un sitio para la lucha de justificaciones en materia de libertades fundamentales (333).

(333) Anaya Muñoz, Alejandro, "The Role of International Regimes in the Constitution of State Behavior and Identity: the Case of Contemporary México", Special Edition, *Revue Québécoise de Droit International*, 127 [2011], p. 44.