

La gobernanza de los derechos humanos en las Américas: el rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1987-2020)

SOFÍA DEL CARRIL¹⁴⁴

Resumen: Los sistemas de derechos humanos tienen como función promover, implementar y monitorear el cumplimiento de los tratados y convenciones de derechos humanos. Existen hoy tres sistemas regionales establecidos: el europeo, el interamericano y el africano, actuando dentro de entidades políticas regionales: el Consejo Europeo, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Africana, respectivamente. En el ámbito interamericano, la Comisión Interamericana fue creada en 1959 y la Corte Interamericana en 1979. Entre los principales instrumentos jurídicos bajo su órbita se encuentran la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y la Convención Americana de Derechos Humanos (1969). El propósito de este trabajo es describir cuáles han sido las grandes tendencias (cambios y continuidades) en la estructura, los mandatos y el trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entre 1987 y 2020. Todo ello, con el objetivo de intentar esbozar algunos análisis preliminares sobre el rol de las Comisiones en la gobernanza del SIDH.

Introducción

El presente trabajo se enmarca en una investigación doctoral sobre la gobernanza de los sistemas regionales de derechos humanos. El tema general de dicha investigación es cómo se gobiernan los sistemas de derechos humanos en el plano regional, poniendo el foco en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Más aún, el análisis se centra en un órgano específico del SIDH: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la “Comisión” o la “CIDH”).

Esta ponencia se centra en un aspecto de dicho proyecto. Por ello, se guía por el siguiente interrogante: ¿Cuáles han sido las grandes tendencias en la estructura, los mandatos y el trabajo de la CIDH 1987-2020? El objetivo es por tanto describir de manera preliminar cuáles han sido las grandes tendencias en la estructura, los mandatos y el trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entre 1987 y 2020. Comprendemos por “tendencias” aquellos hitos, continuidades y cambios. Se entiende por “estructura” el diseño institucional de la Comisión; por “mandatos”, aquellos documentos y normativas que guían y obligan su accionar, y por “trabajo”, el desempeño efectivo materializado en la recepción y tramitación de peticiones, la publicación de informes y las visitas in loco. Como veremos más adelante, el “trabajo” de la CIDH ha sido clasificado de varias maneras: bajo la tríada “monitoreo, promoción

¹⁴⁴ Universidad Austral

y protección” y bajo la separación entre trabajo político y cuasi jurisdiccional. Se utilizará un abordaje metodológico cualitativo y se realizará una recopilación y análisis preliminar de documentos (Convenciones, Cartas, Tratados, Informes), información (sitios web específicos) y estadísticas, todos ellos de carácter oficial.

Antecedentes

Los sistemas de derechos humanos

Los sistemas de derechos humanos tienen como función promover, implementar y monitorear el cumplimiento de los tratados y convenciones de derechos humanos. Dichos sistemas son el reflejo y se inscriben dentro de un contexto de creciente globalización y necesidad de gobernanza global, especialmente desde el final de la Segunda Guerra Mundial. En esa línea, la arquitectura de instituciones formales e informales que han proliferado en la segunda mitad del Siglo XX, entre ellas aquellas especializadas en derechos humanos, responden también a los intereses de grandes potencias, especialmente de los Estados Unidos (Mazower, 2012).

Los derechos humanos son la quintaesencia de un concepto transnacional (Iriye, 2014, p. 751) y el sistema internacional que busca promoverlos y protegerlos es el de Naciones Unidas. Con pretensión universal, este sistema nació con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (1945) y de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Un subtipo de los sistemas de derechos humanos son los sistemas regionales. Existen hoy tres sistemas regionales: el europeo, el interamericano y el africano. Dichos sistemas se caracterizan por tener un ámbito de aplicación regional, siendo dependientes y garantes de convenciones regionales y actuando en el marco de entidades políticas regionales como el Consejo Europeo, la Organización de Estados Americanos o la Unión Africana, respectivamente.

Huneus y Madsen señalan que si bien los derechos regionales humanos son considerados como una de las más grandes innovaciones en materia de derecho internacional del Siglo XX, en el debate de índole público y académica sobre la historia de los Derechos Humanos se ha puesto muy poca atención a los Sistemas Regionales de Derechos Humanos (Huneus & Madsen, 2018, p. 136.), En esa misma línea, según Sikkink, las instituciones regionales de derechos humanos no sólo han jugado un rol importante en apoyar los pedidos de justicia sino que además pueden ser leídos como una suerte de *proxy* de una conciencia regional de derechos humanos (Sikkink, 2011, p. 248).

Dentro de los sistemas regionales de derechos humanos, se destaca el europeo. Se trata del sistema más antiguo, establecido en 1949. Es importante aclarar que dicho sistema se nuclea en torno al Consejo de Europa (CE), una organización internacional de base gubernamental diferente a la Unión Europea. La Convención Europea de Derechos Humanos (1950) es el tratado fundamental de este sistema. También forma parte de este sistema la OSCE (Organisation for Security and Cooperation in Europe) y la propia Unión Europea. La UE es un ejemplo único de integración supranacional. Su estructura de organización "está a medio camino entre la lógica institucional de la separación de poderes dominante del estado y la lógica intergubernamental de las organizaciones internacionales", como la OTAN o la OEA (Barbé, 2008, p. 202).

Los sistemas regionales interamericano y africano se ubican en regiones que no han llevado adelante proyectos de integración supranacional comparables al que se estableció en el continente europeo tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. La OEA fue creada en 1948, representando en aquel entonces un paso crucial en la institucionalización de los asuntos interamericanos (Dykman, 2008, p.13), pero su estructura y legitimidad general como unidad política es endeble. La Comisión Interamericana (1959) y la Corte Interamericana (1979) conforman el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH). Entre los principales instrumentos jurídicos se encuentran la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre (1948) y la Convención Americana de Derechos Humanos (1969). Por su parte, en el espacio africano, existieron una serie de organizaciones regionales que se desarrollaron en paralelo al proceso de descolonización que tuvo lugar en la segunda mitad del Siglo XX: la Unión de Estados Africanos (1958-1962) y la Organización para la Unidad Africana (1963-2002), luego reemplazada por la actual Unión Africana (2001). La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981) es el tratado principal en esta materia. Luego de su entrada en vigencia en 1986, se puso en funcionamiento la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (1987). En el año 2004, se crea la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, con sede en Tanzania.

Al ser el sistema más antiguo, el sistema europeo de derechos humanos ha concitado mayor atención. En un artículo de 2018, Huneus y Madsen trazaron una historia institucional comparativa entre estos tres sistemas. Entre los hallazgos, más salientes:

“[El estudio] revela cómo la evolución de los sistemas regionales de derechos humanos ha sido moldeada en parte por las mismas dinámicas geopolíticas y como de diferentes maneras explícita o implícitamente trabajando en tándem, relacionados por los desafíos comunes, y notablemente por ideas y prácticas compartidas. Nuestra historia también descubre que los caminos de influencia entre los sistemas regionales de derechos humanos no son, como muchas veces se asume, simplemente unidireccionales: Aunque es sin lugar a dudas el caso de que el sistema europeo de derechos humanos se convirtió en influencia en su propia región de manera más temprana, los sistemas latinoamericanos y africanos también han contribuido a la creación de un orden internacional de derechos humanos más amplio.” (Huneus & Madsen, 2018, p. 137).

En su libro *The Justice Cascade*, centrado en el movimiento de demanda de justicia para crímenes de lesa humanidad y violaciones graves de derechos humanos (DDHH), Kathryn Sikkink presenta estudios de casos y evidencia cuantitativa que sugieren que el “emprededurismo doméstico-nacional” activo fue esencial para la emergencia de distintas normas de accountability, mientras que una combinación de emulación y emprendedurismo de normas transnacionales contribuyó a su difusión regional e internacional (Sikkink, 2011, p. 246). En dicho libro, la autora pone de relieve la importancia de los espacios regionales.

En particular, el proyecto doctoral que enmarca este trabajo se centra en la gobernanza regional de los sistemas de derechos humanos. El concepto de gobernanza tiene cuatro grandes acepciones: como estructura, como proceso, como dinámica y como estrategia. En general, y en el campo de las relaciones internacionales, el que más se utiliza cuando se habla de gobernanza

global o internacional es el concepto de gobernanza-arquitectura, entendido como la arquitectura de instituciones formales e informales (Levi-Faur, 2012). Sin embargo las otras acepciones de gobernanza son también relevantes para el análisis. En primer lugar, en la gobernanza-proceso, entendida como “las dinámicas y funciones directivas involucradas en un proceso abierto y continuo de creación de políticas” (Levi-Faur, 2012). En segundo lugar, en la gobernanza-estrategia o *governancing*, entendida como “los esfuerzos de los actores para gobernar y manipular el diseño de las instituciones y de los mecanismos en orden de moldear las preferencias y las elecciones”

(Levi-Faur, 2012). Esta acepción se enfoca en la gobernanza en acción (Barkay, 2009, en Levi Faur, 2012), “en la descentralización del poder y en la creación de sistema de gobernanza colaborativos, informales y descentralizados” (Levi-Faur, 2012). En este marco, cobra relevancia por ejemplo el rol de las redes transnacionales y de la sociedad civil (Olz, 1996-1997).

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos está compuesto por instituciones, normas y prácticas. Se inserta en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), creada a través de la Carta de la Organización de los Estados Americanos en la novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en 1948.¹⁴⁵ La Carta entró en vigencia 3 años más tarde, en 1951, y fue enmendada por el Protocolo de Buenos Aires (1967),¹⁴⁶ el Protocolo de Cartagena de Indias (1985),¹⁴⁷ por el Protocolo de Managua (1993)¹⁴⁸ y por el Protocolo de Washington (1992).¹⁴⁹ El objetivo de la OEA, según el artículo 1 de la Carta, es “lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia.” Actualmente, la OEA tiene 35 estados miembros de la región y 70 observadores permanentes.¹⁵⁰

En la misma Conferencia de Bogotá en 1948 se adopta la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.¹⁵¹ Se trata del primer cuerpo legal de este tipo en la región y en el mundo, antecesor incluso de la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de la ONU. Se reconocen derechos humanos básicos como el “derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona” (artículo 1) y el derecho a la libertad de expresión (artículo 2), los derechos a la educación y al trabajo (artículos 12 y 14, respectivamente). Además, se reconocen deberes como el de “prestar los servicios civiles y militares que la Patria requiera para su defensa y conservación” (artículo 34), el deber de pagar los impuestos (artículo 36) o el de abstenerse de actividades políticas en país extranjero (artículo 38). En sus considerandos, refiere: “la consagración americana de los derechos esenciales del hombre unida a las garantías ofrecidas por el régimen interno de los Estados, establece el sistema inicial de protección que los Estados americanos consideran adecuado a las actuales circunstancias sociales y jurídicas, no sin reconocer que deberán fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias.” (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948).

En el plano institucional, la Carta de la OEA dispone en su artículo 106 que “habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la

¹⁴⁵ Entrada en vigencia el 13 de diciembre de 1951

¹⁴⁶ Entrada en vigencia: febrero de 1970.

¹⁴⁷ Entrada en vigencia: noviembre de 1988.

¹⁴⁸ Entrada en vigencia: enero de 1996.

¹⁴⁹ Entrada en vigencia: septiembre de 1997.

¹⁵⁰ Sitio Web Oficial de OEA.

¹⁵¹ Adopción: 2 de mayo de 1948

Organización en esta materia.” Además, establece que “una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia.” (art. 106)

La Comisión Interamericana se creó en 1959 en el marco de la Quinta Reunión de Cancilleres. Sin lugar a dudas, la Revolución Cubana y los sucesos en República Dominicana, de 1958 y 1959 respectivamente, generaron el *momentum* político para la creación de instituciones regionales (Shaver, 2010, p. 643). Su funcionamiento comienza en 1960, año en el que se aprueba su primer Estatuto. El trabajo de la CIDH en sus primeros años estuvo centrado en el mandato de formular y apoyar la sanción de una convención o tratado específico de Derechos Humanos para el ámbito regional.

Esto sucedería en 1969 con la aprobación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). La CADH da un marco más estructural al sistema de derechos humanos regional. En su capítulo VII, como veremos más adelante, establece las funciones, competencias y procedimientos de la CIDH, que se agregan a las anteriores o ya existentes. A su vez, la CADH crea la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es importante notar que la Convención entraría en vigor en 1978 y que la Corte comenzaría su funcionamiento en 1987.

La Comisión Interamericana: un breve de su andamiaje institucional

La CIDH es un órgano principal de la OEA. A continuación se describen las cuestiones centrales relativas a su estructura, sus mandatos y su trabajo.

La estructura

La CIDH es un órgano colegiado compuesto por siete miembros elegidos por la Asamblea General de la OEA a título personal, nominados por los distintos estados miembros; los comisionados permanecen en su cargo por 4 años.¹⁵² Además, los comisionados votan y designan su propio liderazgo, compuesto por: Presidente/a, Primer Vicepresidente y Segunda/o Vicepresidenta/e.

Desde 1990 se crearon 13 relatorías temáticas, que trabajan sobre temas específicos de la agenda de derechos humanos: Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (1990), Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres (1994), Relatoría sobre Desplazados Internos y la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias (1996), Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (1997), Relatoría sobre los Derechos de la Niñez (1998), Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad (2004), Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial (2005), Relatoría sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos (2011), Relatoría sobre los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (LGBTI) (2013), Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2014), Relatoría sobre Memoria, Verdad y Justicia (2019), Relatoría Temática sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

¹⁵² CADH. Arts. 36 y 37.

(2019) y Relatoría Temática sobre los Derechos de las Personas Mayores (2019).¹⁵³ Los Comisionados presiden una o más de estas relatorías, con excepción de dos de ellas que son encabezadas por un “Relator Especial”: la Relatoría para la Libertad de Expresión y la Relatoría sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por último, la CIDH cuenta con una Secretaría Ejecutiva, cuya titular es elegida por la CIDH y designada por el Secretario General de la OEA, en el marco de un proceso público.

Los mandatos

El mandato legal de la Comisión se ha mantenido, en términos generales, estable. Los mandatos principales siguen siendo los emanados de la Carta de la OEA, la CADH y la Declaración Americana. Además, los instrumentos legales que componen el sistema interamericano de protección de los derechos humanos se han expandido de manera significativa desde finales de los 80s.¹⁵⁴

El mandato legal general de la CIDH, compartido por la Carta de la OEA y la CADH, es el de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” (art. 106 Carta OEA, art. 41 CADH). En especial, la CADH detalla las siguientes “funciones y atribuciones” de la Comisión:

- “a. estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b. formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;
- c. preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- d. solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- e. atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;
- f. actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención, y
- g. rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.” (Art. 41, CADH).”

¹⁵³ Los nombres de algunas relatorías fueron modificados. Se consigna aquí sus nombres originales.

¹⁵⁴ Instrumentos legales: Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985), Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (1988); Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (1990), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”) (1994), Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994), Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999), Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (2000), Carta Democrática Interamericana (2001), y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (2008).

El Estatuto de la CIDH vigente fue aprobado por la Asamblea General de la OEA en 1979, con una enmienda en 1991. En contraposición, el reglamento de la CIDH fue reformado en ocho ocasiones en el periodo estudiado.¹⁵⁵ En el año 2012 la CIDH llevó adelante el llamado “proceso de fortalecimiento”, en el que se debatieron distintos aspectos de su rol y de su funcionamiento, que desembocaría con la aprobación de la Resolución 1/13 CIDH sobre la Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas. Con posterioridad a dicho proceso, en 2013, se dicta el Reglamento actualmente vigente.

El trabajo

Existen al menos dos grandes formas de analizar el trabajo de la CIDH. La primera es distinguiendo su trabajo entre la función cuasi jurisdiccional y la función política. La primera refiere a la adjudicación internacional de casos: recibir y procesar peticiones; enviar casos a la Corte Interamericana; y dictar medidas cautelares. La segunda refiere a la elaboración de informes anuales y temáticos, las audiencias, las capacitaciones, las visitas in loco, las recomendaciones, entre otras actividades. Según refiere Boulín (2015, p. 29), existe un cierto consenso entre referentes y académicos que desde mediados de los 1980s la función cuasi jurisdiccional ha superado en importancia al “mandato político”. Por otra parte, una segunda alternativa para clasificar el trabajo de la CIDH es distinguiendo entre tres grandes pilares: la promoción, el monitoreo y la protección. Tal como puntualizan Salazar y Cerqueira (2015):

“los términos protección, monitoreo y promoción guardan relación con las atribuciones y facultades que conforman los respectivos pilares de trabajo de la CIDH, definidas en su Plan Estratégico 2011-2015, bajo los términos “sistema de petición individual, monitoreo de la situación de los derechos humanos en los Estados miembros, y atención a líneas temáticas prioritarias”. (...) El pilar de protección abarca las facultades para conocer y pronunciarse sobre peticiones individuales y solicitudes de medidas de urgencia (cautelares y provisionales). Monitoreo abarca la supervisión al goce de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA, principalmente a través de los informes de países y temáticos, comunicados de prensa, audiencias temáticas y secciones del Informe Anual vinculados al análisis de la situación en los países o respecto de ciertos temas de interés de la CIDH. Por último, el pilar de promoción abarca los informes temáticos, las capacitaciones, los programas de perfeccionamiento profesional y otras iniciativas de diseminación de los estándares de los órganos del sistema interamericano.” (Salazar y Cerqueira, 2015, p. 146)

Esta forma de clasificar las actividades de la CIDH es utilizada tanto en documentos oficiales como por la sociedad civil y la academia.

Metodología

¹⁵⁵ El Reglamento fue modificado en los años 2000, 2002, 2003, 2006, 2008, 2009, 2011 y 2013. Previo al periodo estudiado, fue reformado dos veces, en 1966 y 1980.

Este trabajo se enfoca en cuáles han sido las grandes tendencias (entendidas como patrones de cambios y continuidades) en la estructura, los mandatos y el trabajo de la CIDH 1987-2020. Por ello, se trabajará con un enfoque metodológico cualitativo. Para Mason (citada en Vasilachis, 2006), “la particular solidez de la investigación cualitativa yace en el conocimiento que proporciona acerca de la dinámica de procesos sociales, del cambio y del contexto social y en su habilidad para contestar, en esos dominios, preguntas ¿cómo? y ¿por qué?” (p. 25).

Para Vasilachis (2006), “esta manera de investigar es considerada como una forma de pensar más que como colección de estrategias técnicas: se trata de un modo particular de acercamiento a la indagación...” (p.27). En particular, la investigación cualitativa es utilizada para estudiar instituciones, como es el caso de la Comisión Interamericana, debido a que “por su íntima relación con la creación de teoría y por privilegiar el examen de las diferencias por sobre la búsqueda de las homogeneidades, este tipo de indagación habilita a la incorporación de nuevas y renovadas formas de conocer” (Vasilachis, 2006, p.34).

La metodología cualitativa tiene tres componentes: los datos, los diferentes procedimientos analíticos e interpretativos de esos datos para arribar a esos resultados y teorías, y los informes escritos (Strauss y Corbin en Vasilachis, 2006, p. 29). En cuanto a los datos, se utilizarán fuentes como instrumentos legales, documentos (informes anuales, informe país: 78 en total, de los cuales 47 pertenecen al período estudiado; informes temáticos) y estadísticas de carácter oficial (sobre los casos recibidos), esto es emitidas por la CIDH, la OEA u alguna otra institución o entidad del SIDH.

Por último, el diseño de la propuesta y del proceso de investigación es flexible, característica que “alude a la posibilidad de advertir durante el proceso de investigación situaciones nuevas e inesperadas vinculadas con el tema de estudio, que puedan implicar cambios en las preguntas de investigación y los propósitos; a la viabilidad de adoptar técnicas novedosas de recolección de datos; y a la factibilidad de elaborar conceptualmente los datos en forma original durante el proceso de investigación.” (Mendizabal, 2006, p. 67)

Resultados

A continuación se presentan resultados relacionados con seis desarrollos y actividades: la Creación de Relatorías, Recepción de Peticiones; Recepción y tramitación de medidas cautelares; Elaboración de Informes; Visitas in loco; y “Mecanismos” y otros grupos de trabajo específicos. Estos resultados son preliminares, en tanto en varios casos no fue posible encontrar información completa que abarque el período estudiado.

Creación de Relatorías

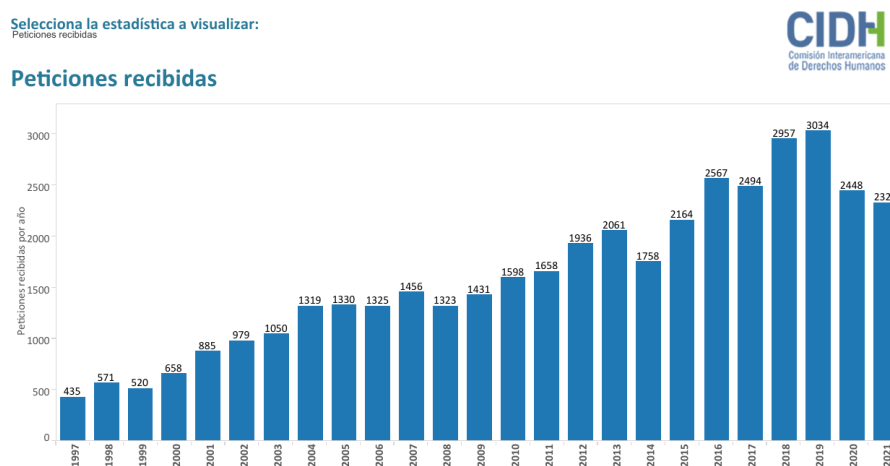
Las relatorías especializadas en distintos temas se crean a partir de 1990, en una tendencia que seguiría lo que sucedía en el plano del sistema internacional de DDHH encabezado por la ONU. En la década de la 1990s. se crean cinco relatorías: la Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (1990), Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres (1994), Relatoría sobre Desplazados Internos y la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias

(1996), Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (1997) y la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez (1998). Entre ellas, se destaca la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, que cuenta con un Relator Especial y una línea presupuestaria propia en el presupuesto de la organización. En la década siguiente, se crean dos Relatorías, la de los Derechos de las Personas Privadas de Libertad (2004) y la de los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial (2005). Luego, entre 2011 y 2019 se crean seis relatorías más, entre las cuales se destaca una segunda Relatoría Especial, la de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2014), de características similares a la de Libertad de Expresión. La creación de Relatorías ha generado un aumento general de informes temáticos, tal como se describe en la sección más adelante.

Recepción de Peticiones

El número de peticiones individuales recibidas ha ido en ascenso desde 1997, tal como muestra el siguiente gráfico, aunque con un descenso en 2020 y 2021. Según las estadísticas oficiales disponibles, entre 2006-2011, cuatro países encabezaron el listado: Colombia y México en primer término, y Perú y Argentina en un segundo tramo. Entre 2012 y 2018, México registró el mayor número de peticiones; de 2019 en adelante, la mayoría provinieron de casos contra el Estado colombiano.

Gráfico 1: Peticiones recibidas por año (1997-2021)



Fuente: Estadísticas Oficiales CIDH¹⁵⁶

Recepción y tramitación de medidas cautelares

A continuación, se observa que, en términos generales, desde 2005 crece el número de solicitudes de medidas cautelares, con un pico en el año 2018. Este pico se vincula con el

¹⁵⁶ CIDH, Estadísticas Oficiales. Disponibles en: <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>

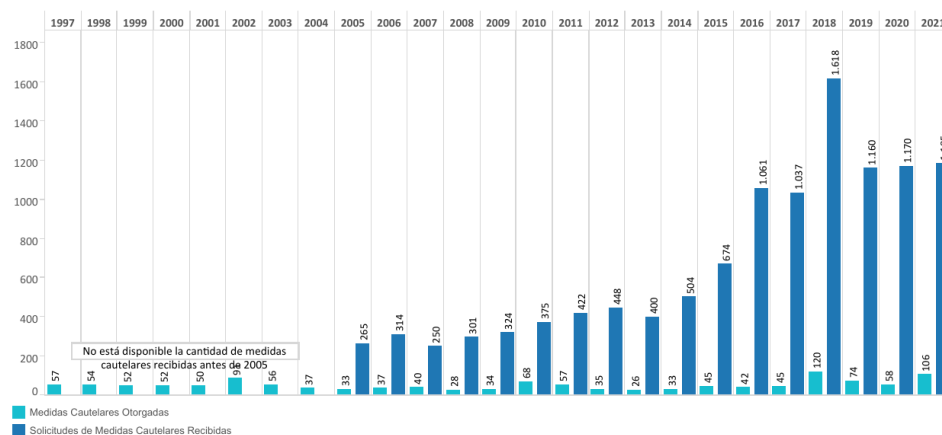
deterioro de la situación de derechos humanos en Nicaragua; las medidas cautelares contra el estado nicaragüense pasaron de 7 en 2017 a 383 en 2018. Sin embargo, como se observa en el gráfico 2, el porcentaje de medidas cautelares otorgadas desciende en los últimos años, después del pico registrado en 2010.

Gráfico 2: Medidas cautelares solicitada y otorgadas (1997-2021)

Selecciona la estadística a visualizar:
Medidas cautelares recibidas / otorgadas

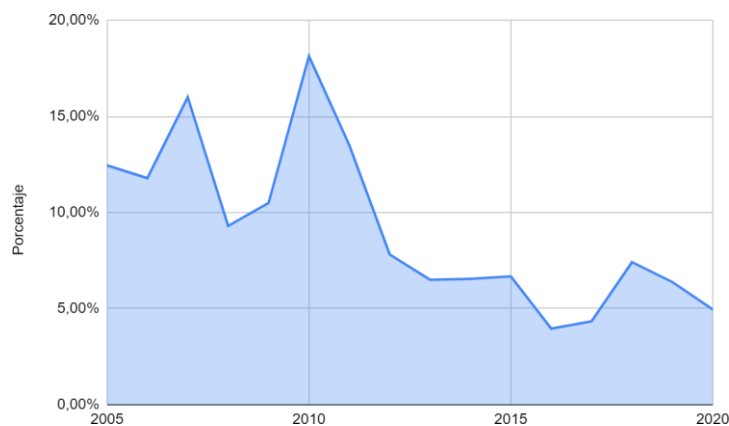


Medidas cautelares recibidas / otorgadas



Fuente: Estadísticas Oficiales CIDH¹⁵⁷

Gráfico 3: Porcentaje de medidas cautelares otorgadas (2005-2020)



Elaboración propia - Fuente: CIDH¹⁵⁸

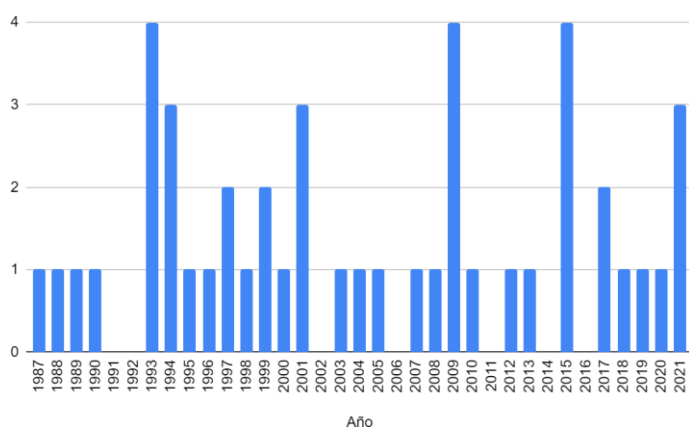
Elaboración de Informes

¹⁵⁷ Ibid

¹⁵⁸ Ibid

La CIDH elabora informes anuales, desde que comenzó su actividad en 1960. Además, en el período estudiado ha realizado 47 informes país, distribuidos de la siguiente manera a lo largo del tiempo y por país:

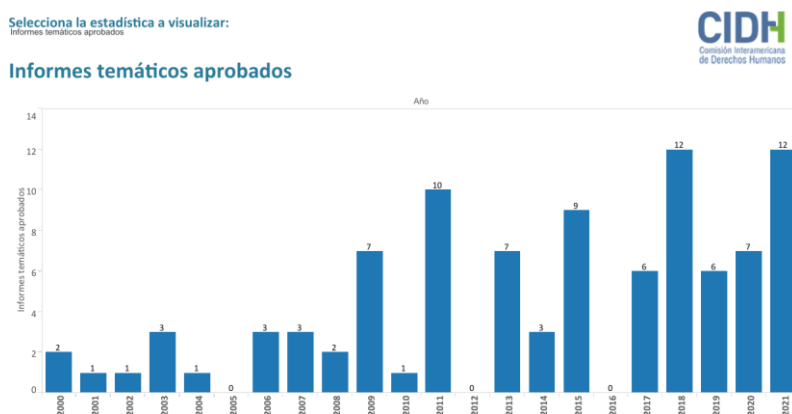
Gráfico 4: Número de Informes País por año (1987-2021)



Elaboración propia - Fuente: CIDH¹⁵⁹

A su vez, en el período estudiado, ha emitido 97 informes temáticos (ver Gráfico 5). La gran mayoría se refieren a la situación de distintos derechos en todo el hemisferio. Sin embargo, también encontramos 22 informes que refieren a la situación de determinados derechos humanos en un país, y tres que se enfocan en regiones específicas (Triángulo Norte de Centroamérica -2- y Panamazonia -1-)

Gráfico 5: Informes temáticos aprobados(2000-2021)¹⁶⁰



Fuente: Estadísticas Oficiales CIDH¹⁶¹

¹⁵⁹ Ibid

¹⁶⁰ Para el periodo estudiado, 1987-2021, se agrega dos informes que no figuran en el gráfico: el Informe de la CIDH sobre la Condición de la Mujer en las Américas (1998) y el Informe de Progreso sobre la Situación de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio (1999).

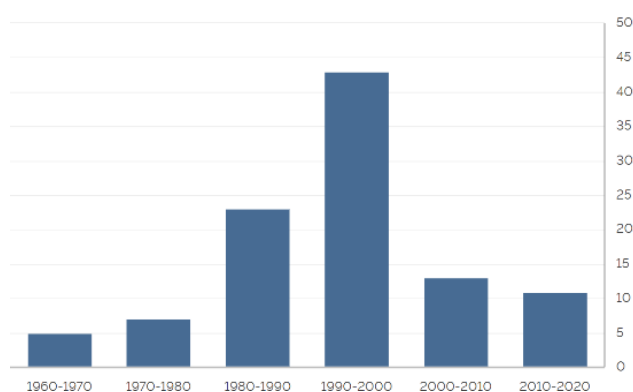
¹⁶¹ CIDH, Estadísticas Oficiales. Disponibles en:
<https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>

Visitas in loco

En cuanto a las visitas a los diferentes países de la región, durante el período estudiado, la Comisión ha realizado 76 visitas. Ampliando el espectro, desde su creación, se observa que durante la década de 1990 y -en menor medida- 1980, fue el pico de la actividad de las visitas.

Gráfico 6: Visitas in loco (1960-2021)¹⁶²

Visitas in loco (1960-2020)



Elaboración propia - Fuente: CIDH

“Mecanismos” y otros grupos de trabajo específicos

En los últimos años, se destaca la creación de ciertos grupos de trabajo específicos. En particular, en el caso de México, Nicaragua y Bolivia, en primer lugar se constituye un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), en más notorio de ellos siendo que investigó la masacre de normalistas en Ayotzinapa, México. Luego, se crean Mecanismos que “siguen” la implementación de las recomendaciones de dichos grupos: Mecanismo Especial de Seguimiento del asunto Ayotzinapa (MESA) (2016), Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (MESENI) (2018) y Mecanismo de Seguimiento para la Implementación de las recomendaciones del GIEI-Bolivia (2022). Además, existe también un cuarto “Mecanismo”: el Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela (MESEVE) (2019). Por último, existen otros grupos de trabajo sui generis, como la Mesa de Trabajo sobre Implementación de Políticas de Derechos Humanos en República Dominicana (2018), Mesa Especial de Asesoría Técnica de Honduras (MESAT) (2019) y el Equipo de Seguimiento Especial (ESE) de Ecuador (2018).

Discusión y conclusión

¹⁶² En su sitio oficial, la CIDH puntualiza: “En enero de 2001, se estableció que las visitas in loco son solamente aquellas en las cuales participan al menos dos Comisionados. En consecuencia, esta lista no incluye visitas de trabajo realizadas después de enero de 2001 por un Comisionado en su calidad de Relator de País o Temático”. Fuente: https://www.oas.org/es/cidh/actividades/visitas_todas.asp

Retomando el interrogante inicial “¿Cuáles han sido las grandes tendencias en la estructura, los mandatos y el trabajo de la CIDH 1987-2020?”, podemos en primer lugar concluir que la estructura de la CIDH se ha mantenido estable a lo largo del tiempo, registrando algunas novedades institucionales a partir de los años 1990: la creación de Relatorías. Estas relatorías se enfocan en distintos temas de agenda de derechos humanos. Se destacan dos de ellas: la Relatoría especial para la Libertad de Expresión y la Relatoría DESC. Ambas cuentan con un Relator Especial y con una línea presupuestaria propia. En el caso de la primera, ha tenido un rol público más destacado y controversial. En segundo lugar, los mandatos legales también se han mantenido estables, sin grandes modificaciones de fondo. El andamiaje legal sobre derechos humanos se ha robustecido y ampliado, gracias a Protocolos adicionales a la CADH, y nuevas convenciones como la Convención de Belém do Pará y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994). Además, se destaca la adopción de la Carta Democrática Interamericana (2001).

En tercer lugar, respecto al trabajo de la CIDH en el período estudiado, se advierte una serie de variaciones. En cuanto al pilar de “protección”, se observa un crecimiento sostenido desde 1987, en coincidencia con el comienzo del funcionamiento de la Corte IDH a fines de esa década.. El crecimiento del número de peticiones se da a pesar de los extensos plazos de tramitación y del cuello de botella en apertura y tratamiento de las peticiones. Pero también aumentan las medidas cautelares solicitadas que deben ser resueltas en plazos más acotados. Sobre esto, desde 2010, desciende el porcentaje de medidas otorgadas. Una de las críticas a la CIDH expresadas durante el “Proceso de Fortalecimiento” 2012-2013 fue justamente su énfasis en el pilar protectorio o en su función cuasi-jurisdiccional (Boulin, 2015; Salazar y Cerqueira, 2015)

Por último, en cuanto a los pilares de monitoreo y promoción, se observa una actividad sostenida de elaboración de informes y en especial un aumento de los informes temáticos, en consonancia con la creación de las Relatorías especializadas. Es importante notar la gran actividad de visitas in loco durante la década del 90, para luego descender en los últimos años. Asimismo, desde fines de la década pasada se observa la creación de Grupos Interdisciplinarios de Expertos Independientes y de

Mecanismos Especiales para investigar y monitorear hechos o contextos específicos, en países como México, Nicaragua, Bolivia o Venezuela.

A modo de conclusión, es interesante notar que la división entre los pilares de protección, monitoreo y promoción no parece ser de utilidad. La CIDH parece tener una actividad importante de agenda setting, investigación por fuera de lo cuasi jurisdiccional (Mecanismos), construcción de redes, entre otros. Además de la recopilación y el análisis de las fuentes de manera completa, existen tres posibles líneas de investigación vinculadas a este trabajo. La primera es la comprensión de la tipología de la gobernanza del SIDH y en especial de la CIDH. En este campo, se encuentra la tipología elaborada por Kacowicz (2012), quien distingue entre el carácter unidireccional o multidireccional de la gobernanza, y entre 3 variantes (formal, informal, mixta), de las cuales resultan distintos tipos posibles de gobernanza. La segunda es el análisis de los distintos actores, coaliciones y contextos que explican el desarrollo institucional de la CIDH y sus factores explicativos, desde el desarrollo de la agenda de DDHH a nivel global y del rol de la sociedad civil global, regional y nacional, la política exterior de los Estados miembro, la evolución de la OEA y la situación de DDHH, entre otros. La tercera es la indagación sobre algunos eventos y procesos puntuales en el desarrollo de la CIDH, como la creación de Relatorías y el Proceso de Fortalecimiento de 2012-2013.

Bibliografía general

Baik, T. (2012). *Emerging Regional Human Rights Systems in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Barbé, E. (2008). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

Barelli, M. 2010. The Interplay Between Global and Regional Human Rights Systems in the Construction of the Indigenous Rights Regime. *Human Rights Quarterly* 32: 951–979.

Bellamy, R. (2014). The Democratic Legitimacy of International Human Rights Conventions: Political Constitutionalism and the European Convention on Human Rights. *EUROPEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW*, 25 (4), 1019-1042.

Bianculli, A. (2016). Latin America. In *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Edited by Tanja A. Börzel and Thomas Risse. Oxford: Oxford University Press.

Boulin, Ignacio, Back to Politics: Lessons from the Crisis of the Inter-American Commission on Human Rights (August 1, 2015). *Buffalo Human Rights Law Review*, Vol. 22, 2016, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2854343>. .

Dykman, K. (2008). *Human Rights Policy of the Organization of American States in Latin America*. Markus Wiener Publishers: Princeton.

Dulitzky, A. (2011). The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time For Changes. *Revue québécoise de droit international*, Special Edition.

(2012). El sistema interamericano en transición: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la justicia transicional. En *Direitos Humanos: Justiça, Verdade e Memória*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris.

- Engstrom, P. (2014), Regional Human Rights Governance: The Case of the Inter-American Human Rights System (May 9, 2014). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2441927>
- Goldman, R. (2009). "History and Action: the Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights." *Human Rights Quarterly*, 31.856-887.
- Heyns, C. and Killander, M. (2013). *Universality and the Growth of Regional Systems*. En *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Edited by Dinah Shelton. Oxford: Oxford University Press.
- Huneus, Alexandra Valeria, *Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights* (August 17, 2011). *Cornell International Law Journal*, Vol. 44, No. 3, 2011, Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1168, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1911405>
- Huneus, A., & Madsen, M. R. (2018). Between universalism and regional law and politics: A comparative history of the American, European, and African human rights systems. *International Journal of Constitutional Law*, 16(1), 136–160.
- Iriye, A. (2014). *The making of a Transnational World*. In *Global Interdependence: The World after 1945*. Belknap Harvard.
- Kacowicz, A. M. (2012). "Global Governance, International Order, and World Order". In *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 687-698). Oxford University Press.
- Kiwanuka, R.N. "The Meaning of People in the African Charter on Human and Peoples' Rights." 82 *Am. J. Int'l L.* 80.
- Klotz, A. (2008). "Introduction." En *Qualitative Methods in International Relations. A Pluralist Guide*. Klotz., A. y Prakash, D. Londres: Plagrave MacMillan.
- Koremenos, B., Lipson, C., & Snidal, D. (2001). The Rational Design of International Institutions. *International Organization*, 55(4), 761-799. doi:10.1162/002081801317193592
- Levi-Faur, D. (2012). "From Big Government to Big Governance". In *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 687-698). Oxford University Press.
- Mazower, M. (2012). *Governing The World. The History of an Idea, 1815 to the Present*. Penguin Books.
- Méndez Royo, D. (2012). *Sistemas de protección internacional de los derechos fundamentales: ¿Son los sistemas regionales más efectivos que los órganos de Naciones Unidas?*. *Revista de Derechos Fundamentales - Universidad Viña del Mar*, N° 7, 29-57.
- Mendizabal, N. (2006). "Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa". En *Estrategias de investigación cualitativa*. Vasilachis de Gialdino, I. (coord.). Barcelona: Gedisa. P. 65-106.
- Olz, M. (1996). Non-Governmental Organizations in Regional Human Rights Systems 28 *Colum. Hum. Rts. L. Rev.*, 307.

- Pevehouse, J. (2016). Regional Human Rights and Democracy Governance. En The Oxford Handbook of Comparative Regionalism, Edited by Tanja A. Börzel and Thomas Risse. Oxford: Oxford University Press.
- Pevehouse, J., & Russett, B. (2006). Democratic International Governmental Organizations Promote Peace. *International Organization*, 60(4), 969-1000. Retrieved May 16, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/3877853>
- Pevehouse y von Borzyskowski (2016). International Organizations in World Politics. En Oxford Handbook of International Organizations. Katz Cohan, Hurd & Johnstone Ed. Oxford: Oxford University Press.
- Raduletu, S. (2013). "Regional Human Rights Systems and the Principle of Universality". *Revue des Sciences Politiques*, 37-38, 283-287.
- Salazar, K. y Cerqueira, D. (2015), "Las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos antes, durante y después del proceso de fortalecimiento: por un balance entre lo deseable y lo posible", en *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. P. 144-189.
- Shaver, L. (2010). The Inter-American Human Rights System: An Effective Institution for Regional Rights Protection?, 79 *Wash. U. Global Stud. L. Rev.* 639.
- Sibanda, S. (2007). "Beneath It All Lies the Principle of Subsidiarity: The Principle of Subsidiarity in the African and European Regional Human Rights Systems." 40 *Comp. & Int'l L.J. S. Afr.*, 425. Sikkink, K. (2011). *The Justice Cascade. How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics*. W. W. Norton & Company.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). "La investigación cualitativa". En *Estrategias de investigación cualitativa*. Vasilachis de Gialdino, I. (coord.). Barcelona: Gedisa. P. 23-64.