



Civil Society Access to International Oversight Bodies

Inter-American Commission on Human Rights



International Justice Resource Center

*Civil Society Access to International Oversight Bodies:
Inter-American Commission on Human Rights*



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

Quotation, reproduction, or transmission of this manual is authorized, provided the source is credited. Queries regarding this manual or its contents may be directed to ijrc@ijrcenter.org.

Published May 2019

RESUMEN EJECUTIVO

Español

Este informe examina la participación de la sociedad civil ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) cuyo mandato incluye la promoción y la protección de los derechos humanos en los 35 Estados miembros de la OEA. El informe identifica factores que afectan la participación de la sociedad civil en las actividades de la CIDH, incluidas las normas y prácticas así como las consideraciones logísticas y estratégicas por parte de la sociedad civil. Además, el informe analiza si estos factores dificultan o facilitan la participación ante la CIDH. Los períodos de sesiones de la CIDH, junto con la comunicación entre la sociedad civil y la CIDH o su personal, son el enfoque principal.

A lo largo de los años, la CIDH ha demostrado su eficacia en: abordar temas como la violencia, la corrupción, la censura, el debido proceso, las crisis de refugiados, y varias otras cuestiones en materia de derechos humanos en las Américas; garantizar el desarrollo progresivo de las normas de derechos humanos; llevar adelante esfuerzos para promover los derechos de las víctimas, y para proteger la democracia y el estado de derecho; y, sobre todo, proporcionar un foro único y neutral para responsabilizar a los Estados por su papel en las violaciones de los derechos humanos. Para muchas personas, la CIDH sirve como un mecanismo de último recurso para pedir justicia y rendición de cuentas por las violaciones de los derechos humanos. La capacidad de la sociedad civil para participar en el trabajo de la CIDH beneficia los esfuerzos realizados por este organismo para cumplir con su mandato y también beneficia a las víctimas de abusos a los derechos humanos, a las y los defensores de derechos humanos, y a las personas que viven en las Américas. Las organizaciones de la sociedad civil también proporcionan información, perspectiva, experiencia y asistencia a la que la CIDH y su Secretaría Ejecutiva no tendrían acceso de otra manera.

La CIDH brinda un foro amplio y dinámico que permite a la sociedad civil promover la protección de los derechos humanos en la región. Los miembros de la sociedad civil disfrutan de múltiples oportunidades para participar en las actividades de la CIDH, y la CIDH busca oportunidades para fortalecer su relación con la sociedad civil. A diferencia de otros sistemas regionales e internacionales de derechos humanos, ante la CIDH la sociedad civil recibe el mismo trato que los Estados y participa en pie de igualdad en los distintos procesos. Además, en ocasiones, la sociedad civil, los Estados, y la CIDH participan en colaboraciones productivas como un medio de fortalecer la eficacia de la Comisión en la promoción y la protección de los derechos humanos en la región. Sin embargo, dada la limitación de los recursos de la CIDH—una situación creada en parte por contribuciones inadecuadas por parte de los Estados miembros, recortes de fondos, y contribuciones destinadas para actividades específicas—este organismo tiene una capacidad reducida para mantener una relación dinámica con la sociedad civil y fortalecer las oportunidades de su participación.

Las oportunidades que representa la CIDH—a través de sus audiencias, la consideración de peticiones individuales, la creación de normas y doctrina que guían a los Estados miembros de la OEA, y el monitoreo del cumplimiento de los Estados con sus obligaciones de derechos humanos—pueden ser herramientas importantes para poder lograr mejores prácticas y políticas de protección de los derechos humanos. En consecuencia, los medios de participación de la sociedad civil ante la CIDH, las limitaciones o restricciones a esa participación, y los desafíos que se experimentan, afectan la eficacia de la CIDH en la protección y promoción de los derechos humanos en las Américas.

La CIDH realiza al menos dos períodos de sesiones ordinarios al año, además de otros períodos extraordinarios de sesiones que considere necesarios. Celebra períodos de sesiones en su sede en Washington, D.C. (Estados Unidos) o en otros Estados miembros cuando están de acuerdo o invitan a la CIDH a hacerlo. Durante sus períodos de sesiones, la Comisión generalmente (1) celebra audiencias públicas sobre áreas temáticas de preocupación, sobre denuncias individuales (“peticiones”), y medidas cautelares; (2) organiza reuniones privadas entre las partes para facilitar una solución amistosa a peticiones, o para dar seguimiento a medidas cautelares o casos que se encuentran en la etapa de cumplimiento; (3) lleva a cabo deliberaciones internas sobre casos específicos; (4) aprueba iniciativas temáticas e informes; (5) planea visitas *in loco* o visitas de trabajo; (6) participa en eventos promocionales; y (7) se reúne con organizaciones de la sociedad civil.

Los períodos de sesiones brindan oportunidades únicas para las y los defensores de derechos humanos y otros miembros de la sociedad civil. Cuando satisfacen los requisitos, miembros de la sociedad civil pueden participar en audiencias, reuniones, y eventos convocados por la CIDH, con la posibilidad de comunicar su mensaje a varios públicos en toda la región además de las personas presentes. De manera informal, los períodos de sesiones presentan oportunidades para llevar a cabo actividades de promoción, como eventos paralelos, interacciones con representantes del gobierno, y cobertura mediática. Es importante destacar que asistir a un periodo de sesiones, o coordinar la participación con otros miembros de la sociedad civil, puede brindar oportunidades para compartir información, fortalecer su colaboración, y promover sus intereses comunes.

Buenas Prácticas

La CIDH ejemplifica varias buenas prácticas que refuerzan el papel y el valor de la sociedad civil en el trabajo del sistema interamericano de derechos humanos. Por ejemplo, la CIDH: permite que cualquier persona, organización no gubernamental (ONG), o miembro de la prensa asista a las sesiones sin registro previo; autoriza a cualquier organización o individuo a solicitar una audiencia, sobre cualquier tema de derechos humanos (sujeto a limitaciones geográficas que puedan aplicarse a períodos específicos de sesiones); celebra audiencias de carácter público; toma medidas para hacer frente a las represalias contra las y los defensores de derechos humanos que colaboran con la Comisión mediante la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión; proporciona interpretación simultánea en inglés y español y, cuando celebra una audiencia sobre un Estado que no habla español o inglés, proporciona interpretación simultánea en un tercer idioma; transmite en vivo todas las audiencias en el canal de la CIDH en YouTube y hace las grabaciones disponibles en línea; celebra una reunión con la sociedad civil de manera colectiva sobre el acceso a la CIDH y sus actividades; y colabora con la sociedad civil a través de la participación en paneles, consultas, y otros eventos.

Panorama de las Barreras a la Participación

A pesar de las buenas prácticas antes referidas, la sociedad civil enfrenta numerosos desafíos para asistir a, o participar en, las sesiones de la CIDH como resultado de las políticas y prácticas de la OEA, la CIDH, los Estados y—a veces—de la propia sociedad civil. Para identificar y contextualizar claramente algunas de las barreras que enfrenta la sociedad civil para participar ante la CIDH, IJRC entrevistó a miembros de organizaciones de la sociedad civil con sede en Canadá, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, México, Perú y Estados Unidos. Si bien ninguna de estas organizaciones tiene su sede en Centroamérica, el trabajo de varias de las organizaciones participantes tiene un alcance regional que abarca los países de Centroamérica. Este informe se basa en estas entrevistas, respuestas a encuestas, investigación documental, y observación en persona realizada entre marzo de 2018 y diciembre de 2018, durante los períodos de sesiones 167, 168 y 170 de la CIDH, que tuvieron lugar en Colombia, República Dominicana, y Estados Unidos, respectivamente.

Si bien la CIDH impone pocas restricciones a la participación de la sociedad civil en su trabajo, los miembros de la sociedad civil aún enfrentan numerosos desafíos formales e informales para asistir y participar en las sesiones de la CIDH. Para el propósito de este informe, las barreras formales se refieren a aquellos requisitos previos que se establecen por ley o en las normas o políticas de la CIDH. Las barreras informales son aquellas políticas y prácticas no escritas, o consideraciones externas que afectan la capacidad de la sociedad civil para participar en los mecanismos de la CIDH. Las y los participantes reconocen que varias de estas barreras pueden atribuirse directamente al hecho de que la CIDH trabaja con recursos limitados.¹ Sin embargo, ven oportunidades para mejorar las prácticas que obstruyen su participación ante la CIDH.

Las barreras formales impuestas por la CIDH que notablemente impactan la participación de la sociedad civil incluyen las fechas límites para la presentación de solicitudes de audiencia y otra información, así como idiomas de trabajo oficiales, y el requisito de que organizaciones de la sociedad civil sean legalmente reconocidas a nivel nacional para poder presentar peticiones, ya sea en su nombre o en nombre de las víctimas. El programa de períodos de sesiones, audiencias, y reuniones de trabajo—junto con sus decisión de otorgar o rechazar una solicitud de audiencia o de reunión—también limitan formalmente el número, la ubicación, y el momento de tales oportunidades. Los miembros de la sociedad civil generalmente deben participar en persona (y no por medios virtuales) en muchas actividades de la CIDH, incluyendo las audiencias. Por otra parte, los Estados también pueden imponer restricciones de viaje o requisitos específicos con respecto a las visas para víctimas o defensores de derechos humanos, y tales decisiones también afectan la participación de la sociedad civil.

Las barreras informales comunes son, entre otras, la falta de transparencia y el limitado acceso a información sobre los procesos y las prácticas de la CIDH, incluyendo con respecto al momento y la ubicación de los períodos de sesiones y en relación con las decisiones de la CIDH sobre solicitudes de audiencia y reuniones. Preocupaciones sobre la seguridad y privacidad, dada la naturaleza pública de las

¹ Después de que supero una crisis financiera potencialmente devastadora en 2016, la CIDH observó que “el grave problema estructural de un financiamiento que es deficiente” seguirá plagando la Comisión. Ver CIDH, Comunicado de Prensa, *CIDH supera la aguda crisis financiera de 2016 y agradece a países y donantes que lo hicieron posible* (30 de septiembre de 2016), <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2016/145.asp>.

sesiones y las prácticas de grabación de video y fotografía de la CIDH, constituyen otra barrera informal, como también la falta de ajustes razonables o adecuados para personas con discapacidad. En términos más generales, los costos asociados a la asistencia a un período de sesiones pueden constituir un obstáculo a la participación de miembros de la sociedad civil. Los Estados pueden excluir o limitar la participación de la sociedad civil también, incluso mediante la imposición de condiciones a su financiación para la CIDH y la inasistencia o la falta de respuesta efectiva en las audiencias u otros procedimientos de la CIDH.

Acceso a Información

Un obstáculo principal que enfrenta la sociedad civil es la falta de transparencia y de acceso a información precisa y completa proveniente de la CIDH. Por ejemplo, el sitio web de la CIDH no incluye de manera consistente información básica, tal como un organigrama de la Secretaría Ejecutiva o los datos de contacto del personal pertinente. Además, a veces se publica información inconsistente con respecto a los plazos para solicitar audiencias y reuniones de trabajo para un período de sesiones. A menudo, documentos, incluidos las decisiones sobre casos y comunicados de prensa, inicialmente solo están disponibles en español, y aunque frecuentemente se traducen al inglés después, rara vez se traducen al francés o portugués. En términos de transparencia, la CIDH no comparte públicamente el proceso o los criterios que usa para determinar si va a otorgar o denegar solicitudes de audiencia o de reunión de trabajo, y tampoco tiene un proceso establecido para informar a las personas u organizaciones cuyas solicitudes de audiencia han sido denegadas. Además, no publica información sobre cómo solicitar reuniones bilaterales con miembros de la CIDH. La falta de transparencia y el acceso limitado a información precisa y completa afectan la capacidad de la sociedad civil para planificar estrategias de incidencia, tomar decisiones sobre qué temas plantear ante la Comisión durante un período de sesiones, y tomar decisiones sobre cuáles procesos de la CIDH deben utilizar.

Asistencia en Persona

En general, los miembros de la sociedad civil deben asistir en persona si quieren participar en las actividades de la CIDH durante un periodo de sesiones. Si bien la CIDH transmite en vivo sus audiencias y, a veces, permite la participación remota y por videoconferencia, no existen métodos claros o establecidos para solicitar la participación virtual. Además, es necesario estar físicamente presente en una sesión para participar plenamente con la Comisión, por ejemplo, para poder conversar con miembros de la CIDH o de su Secretaría Ejecutiva o participar en reuniones de la sociedad civil. Junto con los costos logísticos relacionados, como obtener una visa, el aviso con poca antelación sobre la aprobación de una solicitud de audiencia, el costo y la distancia del viaje pueden dificultar significativamente la asistencia en persona, particularmente para organizaciones más pequeñas y de menos recursos.

En los últimos años, la Comisión ha celebrado sesiones fuera de su sede en Washington, D.C., de manera más regular. Las y los participantes en este estudio indicaron que toman en cuenta la ubicación de una sesión al evaluar los costos y beneficios de asistencia. Si bien las sesiones celebradas fuera de la sede posibilitan la participación de otros miembros de la sociedad civil y brindan oportunidades de sensibilizar el trabajo de la CIDH al nivel local, las y los participantes en este estudio señalaron que la

celebración de sesiones en otros lugares puede aumentar los costos relacionados con visas y pasaje. Además, las y los participantes fueron conscientes de las oportunidades particulares de promoción y creación de redes cuando las sesiones se llevan a cabo en la sede, brindando un mayor acceso al personal de la CIDH, a los representantes estatales (incluidas las misiones a la OEA), a los donantes, y a otros actores ubicados en Washington. Es importante destacar que, cuando se celebra un período de sesiones fuera de Washington, la CIDH generalmente no convoca, ni concede, audiencias o reuniones de trabajo sobre temas o casos que involucran el país anfitrión. Si bien la CIDH organiza una reunión pública con la sociedad civil, la cual está abierta a los miembros de la sociedad civil local, esta reunión representa una oportunidad limitada de intercambio con la CIDH, tanto por la falta de publicidad extendida y de notificación anticipada, así como por las limitaciones de tiempo. Por lo tanto, la exclusión de la situación en el país anfitrión tiene el efecto de reducir significativamente la oportunidad para que los miembros de la sociedad civil local participen directamente en los procesos de la CIDH.

Las organizaciones de la sociedad civil que colaboran con regularidad con la CIDH han establecido métodos para compartir información que corresponde a las actividades de la Comisión. Al asistir a las sesiones, estos grupos pueden promover esta cooperación, y han trabajado juntos para ganar tiempo dedicado para discutir temas con la CIDH y alentar a la CIDH a adoptar mejoras puntuales. Sin embargo, para las organizaciones más pequeñas y nuevas, la imposibilidad de asistir a las sesiones de la CIDH por razones de escasos recursos amplía la brecha de información y experiencia, aumentando los obstáculos que enfrentan para participar en actividades ante la Comisión.

Importancia de Contactos en la Secretaría Ejecutiva

Algunos miembros de la sociedad civil subrayaron la importancia de las relaciones y contactos con el personal de la CIDH para poder obtener información e identificar cómo, y con quién, dar seguimiento a solicitudes o actividades de incidencia ante la CIDH. Además, los miembros de la sociedad civil que participaron en este estudio indicaron que aquellos con contactos en la Comisión a veces pueden conocer con antelación las prioridades y planes de la CIDH, información que les ayuda en su propio trabajo y facilita su participación en los períodos de sesiones.

Algunas organizaciones han establecido relaciones estrechas con Comisionados individuales y miembros del personal de la CIDH, lo cual presenta oportunidades además de desafíos. La colaboración con grupos de la sociedad civil ayuda a la CIDH a producir resultados más informados, representativos de diversas perspectivas, y útiles para la rendición de cuentas en materia de derechos humanos. Además, esta colaboración le ayuda a la CIDH a difundir información y a sensibilizar a los públicos sobre su doctrina y su mandato. Sin embargo, estas relaciones muestran que la limitación de recursos de parte de la CIDH puede resultar en un acceso desigual y menos oportunidades para las organizaciones que no cuentan con contactos en la CIDH de contribuir a su labor, especialmente para las organizaciones cuyo trabajo es más local (no regional o internacional) y que no tienen presencia en Washington, D.C.

La importancia de las relaciones personales, incluso si es sólo una percepción, perpetúa la exclusión relativa de organizaciones menos conocidas o que son pequeñas, nuevas, comunitarias, o que no tienen la capacidad de asistir con frecuencia a períodos de sesiones.

Audiencias de Oficio

Las audiencias de oficio son audiencias que la CIDH convoca por iniciativa propia. A diferencia de las audiencias públicas regulares, que son propuestas por la sociedad civil o los Estados, cuando se convoca una audiencia de oficio, la Comisión determina el tema y el alcance de la audiencia y selecciona a los participantes. Las audiencias de oficio permiten a la Comisión responder a los problemas o temas a medida que se desarrollan y celebrar audiencias públicas sobre esos temas, y recibir información pertinente de parte de la sociedad civil y otros actores. Además, pueden brindar oportunidades para sensibilizar e informar a la opinión pública para promover la responsabilidad estatal en materia de derechos humanos, sobre temas que de otra manera no recibirían mucha atención.

Sin embargo, algunos participantes en este estudio observaron con preocupación que las audiencias de oficio disminuyen el rol de la sociedad civil en la identificación de las prioridades temáticas y geográficas abordadas, lo cual dificulta la participación de la sociedad civil en las audiencias. En particular, los participantes criticaron el alcance general de las audiencias de oficio, la falta de pautas que utiliza la Comisión para determinar a quién invitará a participar después de solicitar expresiones de interés por parte de la sociedad civil, la manera y el plazo en que notifica a las y los participantes seleccionados, y el elitismo o preferencia que algunos perciben en la selección de organizaciones para participar.

En vista de la falta de pautas públicas sobre el proceso de selección de temas y participantes, las audiencias de oficio parecen privilegiar a las organizaciones de la sociedad civil que participan regularmente ante la Comisión, las que están al día de las actividades de la CIDH, y las que pueden prepararse y viajar al lugar de la sesión sin mayor aviso previo. Como se señaló anteriormente, estas organizaciones tienden a ser más grandes y estar mejor financiadas. En consecuencia, la convocación de audiencias de oficio en lugar de las audiencias solicitadas por la sociedad civil puede limitar el espacio y las oportunidades de participación para las organizaciones menos conocidas, organizaciones que no tienen el conocimiento o los recursos para participar ante la Comisión, u organizaciones que por cualquier razón no participan con frecuencia.

Recomendaciones

La sección final de este informe enumera las buenas prácticas que facilitan la participación de la sociedad civil ante la CIDH e identifica las prácticas que parecen dificultar la participación, y hace recomendaciones dirigidas tanto a la CIDH como a la sociedad civil para mejorar el acceso. Este estudio tiene el fin de apoyar el desarrollo de recomendaciones para la protección y ampliación del espacio cívico ante la Comisión. Al respecto, la información en este informe debería leerse junto con los hallazgos del informe de IJRC sobre la participación de la sociedad civil ante la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y los informes en esta serie que serán publicados más adelante.²

² IJRC, Civil Society Access to International Human Rights Spaces, <https://ijrcenter.org/civil-society-access-to-international-human-rights-spaces/>.

Basándose en la información contenida en este informe, la CIDH podría mejorar el acceso de la sociedad civil al:

Proteger a las Personas Interesadas

- Tomar medidas oportunas y eficaces para abordar represalias contra las y los defensores de derechos humanos que participan en las actividades de la Comisión;
- Implementar un protocolo de seguridad para mitigar las preocupaciones de privacidad y seguridad de las y los defensores de derechos humanos relacionadas con la asistencia a períodos de sesiones y eventos;
- Establecer procedimientos claros para los casos en que otros actores interrumpen o interfieren en las audiencias, reuniones, diálogos u otros eventos organizados por la Comisión;
- Tomar y usar las fotografías de participantes solo cuando se otorgue expresamente el consentimiento, el cual se puede demostrar a través de un formulario de registro o un color asignado en los acolladores de los participantes;
- Hacer que el sitio web de la CIDH sea seguro y proporcionar un método encriptado y confidencial para la comunicación con la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, como por ejemplo a través de la aplicación Signal;

Mejorar la Transparencia y el Acceso a la Información

- Agregar información de índole general e institucional al sitio web de la CIDH, incluyendo la estructura de la Secretaría Ejecutiva y los métodos para comunicarse con el personal de la Secretaría Ejecutiva;
- Aclarar y hacer transparentes los medios para comunicarse con las y los Comisionados y Relatores Especiales de la CIDH;
- Avisar con anticipación sobre las reuniones plenarias de la CIDH con la sociedad civil durante los períodos de sesiones, hacer el preaviso disponible en línea, y establecer un procedimiento de inscripción accesible;
- Restaurar la disponibilidad en línea de grabaciones de video de las audiencias de la CIDH realizadas antes de 2013;
- Hacer disponible todo el contenido del sitio web, incluyendo comunicados de prensa, anuncios, informes y documentos, en los idiomas oficiales de la OEA;
- Establecer un proceso para notificar a las organizaciones o individuos cuyas solicitudes de audiencia o de reunión no son otorgadas, e implementarlo de manera coherente;
- Proporcionar una razón por la cual se niega una audiencia o reunión, o indicar si una solicitud de audiencia podría tener éxito si se presenta para una sesión posterior;
- Establecer pautas y métodos claros para solicitar la participación virtual en una audiencia o reunión;
- Adoptar y difundir un protocolo para situaciones en las que un Estado no participa en una audiencia u otro evento donde se espera su participación, en particular con respecto a cómo se asignará o reprogramará el tiempo de participación de la sociedad civil;
- Poner a disposición información adicional sobre el Foro del SIDH para que la sociedad civil pueda entender mejor su papel y cómo su participación contribuirá al evento;
- Publicar resúmenes de las audiencias que incluyan seguimiento o recomendaciones indicadas por las y los Comisionados;
- Publicar en su sitio web las presentaciones escritas de la sociedad civil y de los Estados en el contexto de las audiencias;

- Mantener las cuentas de redes sociales de la CIDH (en inglés y español, como mínimo) y compartir información sobre períodos de sesiones y otras noticias a través de esos medios;
- Desarrollar una cartera de contactos de medios de comunicación, y compartir información con medios y reporteros sobre audiencias, informes, visitas, y otras actividades;

Mejorar la Puntualidad de las Comunicaciones

- Comunicar de manera consistente y con suficiente antelación las fechas de los próximos períodos de sesiones, audiencias, consultas, visitas a países, y otras actividades;
- Anunciar audiencias de oficio cuando se abra el plazo para solicitar audiencias y reuniones de trabajo;
- Publicar el calendario de audiencias y el aviso de audiencias de oficio con más antelación a las fechas del periodo de sesiones;
- Comunicar las decisiones otorgando o negando solicitudes de audiencia y reuniones de trabajo con más antelación a las fechas del periodo de sesiones;

Mejorar la Igualdad de Acceso

- Preguntar sobre las medidas requeridas para acomodar las necesidades de las personas con discapacidades que asisten a un periodo de sesiones e implementar esas medidas con antelación al periodo de sesiones;
- Ofrecer materiales en letra grande, audio, y formato braille;
- Hacer disponibles las grabaciones de video de las audiencias en los cuatro idiomas oficiales de la OEA;
- Publicar transcripciones de las audiencias en los cuatro idiomas oficiales de la OEA;
- Hacer que los baños sean neutrales en cuanto al género;
- Guiar al personal de la Secretaría Ejecutiva para garantizar que respondan por igual a las comunicaciones de las organizaciones menos conocidas o nuevas, así como a las organizaciones con mayor conocimiento del sistema interamericano y más establecidas; y,
- Iniciar un diálogo con usuarios nuevos o infrecuentes del sistema interamericano, o realizar otros esfuerzos específicos para mejorar la comunicación con las organizaciones más afectadas por las barreras u obstáculos a la participación ante la CIDH.



WWW.IJRCENTER.ORG