

5 de octubre de 2012

Comisionado
José de Jesús Orozco Henríquez
Presidente
Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

**Asunto: Respuesta a Consulta sobre fortalecimiento de la
Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

Somos organizaciones de la sociedad civil de distintos países de las Américas comprometidas con el desarrollo democrático y el respeto a los derechos humanos. Durante los últimos meses hemos dado seguimiento cercano al denominado proceso de fortalecimiento del sistema interamericano, comunicándonos con gobiernos y otros actores del sistema, así como dando a conocer a la ciudadanía, - el actor más relevante y a quien más afecta la suerte del proceso- las discusiones que se han adelantado en la materia.

Como lo hemos señalado directamente a los Estados de la región¹, las organizaciones intervinientes valoramos positivamente los notables progresos alcanzados en materia de libertad de expresión y acceso a la información en la región. Estos avances, han beneficiado a millones de personas y que se han logrado, entre otras cosas, gracias al trabajo constante y riguroso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estos avances alcanzados gracias al impulso del sistema en materias de enorme importancia para la consolidación de las democracias en la región y que, por tal razón, se encuentran o deberían encontrarse en la primera línea de la agenda regional. Se trata, entre otras, del impulso del derecho de acceso a la información como herramienta de lucha contra la corrupción o la arbitrariedad o como mecanismo para la satisfacción de otros derechos o el impulso de la obligación de transparencia activa; visibilización de la violencia contra los y las periodistas y recomendaciones para afrontar la impunidad (mediante los comunicados de prensa o informes como el de México y Honduras², entre otros); impulso a los principios de inclusión, pluralismo y diversidad en el proceso comunicativo, mediante, por ejemplo, el informe de radiodifusión y los

¹ Ver: "Comunicado de la Alianza Regional solicitando compromiso de los Estados para fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la defensa a la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la CIDH". Disponible en: <http://www.alianzaregional.net/acciones/comunicacion/comunicado-de-la-alianza-regional-solicitando-compromiso-de-los-estados-para-fortalecer-el-sistema-interamericano-de-derechos-humanos-y-la-defensa-a-la-relatoria-especial-de-libertad-de-expresion-de-l/>

² CIDH. Relatoría Especial para la libertad de expresión. Informe especial sobre la libertad de expresión en México 2010. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 5. 7 marzo 2011; CIDH. Informe Anual 2010. sección sobre libertad de expresión en Honduras, contenida en el Capítulo IV del Volumen I.

reportes regionales contenidos en el Informe Anual; el impulso de la despenalización del derecho a la libertad de expresión, especialmente cuando se trata de expresiones de relevancia pública, y de la protesta social, mediante los informes y los casos litigados; la visibilización de formas sutiles de presión sobre medios y periodistas mediante el uso de mecanismos como la publicidad oficial (mediante el respectivo informe), entre otras.

Es por lo anterior, que las organizaciones firmantes celebramos la iniciativa de la Comisión Interamericana de continuar en el proceso de refinamiento de sus mecanismos y formas de trabajo. Proceso que ha mantenido por ya varias décadas, en el que ha sido muy activa durante los últimos 10 años, y que han dado lugar a varias reformas en sus prácticas y su reglamento. El compromiso con la vigencia de los derechos humanos requiere un esfuerzo constante de fortalecimiento de la capacidad institucional – tanto nacional como internacional – para enfrentar las deudas históricas y los desafíos emergentes en esta materia. Es por ello que consideramos que este nuevo capítulo de reflexión que abre la CIDH para el perfeccionamiento de sus métodos de trabajo solo puede estar orientado al fortalecimiento de sus capacidades para responder a las necesidades de protección de derechos en todos los Estados de la región.

En esta materia concordamos con la posición expresada por el Gobierno de Costa Rica cuando sostiene que *“apoya decididamente, que se fortalezca la autonomía e independencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)”* y que *“como derivación de ese fortalecimiento de la autonomía e independencia de la CIDH, debe fortalecerse en todos los aspectos a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión”* y que para ello *“deben tomarse las precauciones que eviten la desnaturalización de las recomendaciones [del Grupo de Trabajo], en perjuicio de la independencia y autonomía de la CIDH, y del libre desenvolvimiento de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión”*³.

En consecuencia, si de lo que se trata es de fortalecer el sistema interamericano, el punto de partida del proceso de reflexión, debe ser la protección de la autonomía e independencia de sus órganos, en este caso, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Precisamente, una cuestión necesaria para el mantenimiento de esta autonomía es que el proceso de reflexión sea adelantado en la sede que corresponde adelantarlo según las normas y la práctica internacional vinculante, es decir, al seno de la propia Comisión.

En esta medida, el actual proceso de reflexión encuentra su norte y su límite en las competencias establecidas en la Carta de la OEA y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en las cuales se definen los lineamientos generales de la labor de la Comisión. Es a partir de estos instrumentos que el Reglamento de la CIDH, redactado por este órgano, determina las medidas idóneas para realizar su

³ OEA, Consejo Permanente, sesión del 25 de enero de 2012. Disponible en: http://www.oas.org/en/media_center/videos.asp?sCodigo=12-0003&videotype=

mandato. Disposiciones sobre las relatorías, las medidas cautelares, las audiencias temáticas, y la manera de redactar el informe anual existen únicamente en el Reglamento de la CIDH dado que se trata de disposiciones reglamentarias que se derivan de las competencias establecidas en la Convención Americana y cuya reglamentación corresponde a este órgano. Es por ello que las organizaciones firmantes entendemos este proceso de reflexión convocado por la CIDH como el escenario adecuado para emprender medidas de modificación de aquellas prácticas y metodologías adelantadas por la CIDH para cumplir con sus mandatos, ya sea por vía de reforma reglamentaria o mediante modificación de sus prácticas⁴.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, en adelante presentaremos algunos comentarios respecto de los distintos temas de consulta presentados en los módulos abiertos por la CIDH. Dada la naturaleza técnica y específica de esta consulta, nuestra presentación no aborda todos los temas y preguntas formuladas, sino que se concentra en los aspectos transversales más relevantes desde el punto de vista de la promoción de las relatorías y, en particular del derecho a la libertad de expresión, que es la materia sobre la cual trabajamos las organizaciones sociales firmantes.

Esto lo haremos en tres documentos distintos que sometemos como respuesta a la Consulta hecha por la CIDH. En este primer documento nos referimos a los temas relacionados en el Módulo IV sobre “Promoción, Universalización y Transparencia”.

Promoción, Universalización y Transparencia (Módulo IV)

4. formas, adicionales a las ya existentes, de promoción de los derechos humanos, incluyendo nuevas formas de relevamiento de buenas prácticas

El tema de promoción de derechos humanos se ha discutido en los foros políticos de la OEA bajo dos concepciones erradas. En primer lugar, se ha sostenido que actualmente la CIDH debería concentrarse más en labores de promoción que de protección. Según esta visión, las actuaciones de protección deben ser empleadas esencialmente respecto de países no democráticos que presentan cuadros generalizados de violaciones mientras que para países con gobiernos elegidos democráticamente deben utilizarse de forma prevalente las actividades de promoción. En segundo lugar, se ha dicho que la CIDH dedica una atención desproporcionada al tema de protección en desmedro de las actividades de promoción.

Las organizaciones que intervenimos en esta consulta consideramos que las dos críticas parten de presupuestos completamente erróneos. Para empezar, no es cierto

⁴ En este sentido, la posición defendida por la delegación de Argentina en el proceso adelantado al interior de los órganos políticos de la OEA, sostuvo que su aprobación al Informe del Grupo de Trabajo estaba supeditada al entendimiento que “*las recomendaciones que allí se formulan serán tenidas en cuenta por la CIDH dentro de su propia autonomía y independencia*”. Es decir, se reconoce la competencia de la Comisión para evaluar dichas recomendaciones y adoptar las medidas que bajo su autonomía considere como las más adecuadas para fortalecer sus formas de trabajo.

que la CIDH en su trabajo actual no adelante labores de promoción. De hecho, nuestras organizaciones han participado durante los últimos años de distintas acciones en las que la CIDH y sus relatorías, han promovido los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Solo por resaltar algunos seminarios realizados por la Relatoría Especial y organizaciones de la sociedad civil podemos resaltar: el seminario sobre acceso la información pública realizado en 2011 en Bogotá en coordinación con Transparencia por Colombia y la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP); la teleconferencia sobre la regulación de la publicidad oficial en Uruguay realizada en junio de 2011 por el Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública (CAINFO) de Uruguay; el panel público, “Acceso a información oficial y derechos humanos: experiencias desde las Américas” realizado en Lima en coordinación con el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS); el taller de discusión “Libertad de Expresión y Derecho Penal: el Derecho de Protesta”, organizado por el Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE) de la Universidad de Palermo, Argentina, en abril de 2010; el seminario sobre libertad de expresión dirigido a organizaciones de la sociedad civil, realizado en septiembre de 2010 con el apoyo del Centro de Reportes Informativos Sobre Guatemala (CERIGUA); y el taller de validación de la metodología para la elaboración de informes de diagnóstico sobre libertad de expresión realizado en Bogotá en noviembre de 2010 junto a la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP).

En Brasil, la relatoría Especial ha participado en los seminários "Direito de Acesso a Informações Públicas e Liberdade de Expressão", em 2012; en la Conferência Internacional sobre a Justiça Transicional, “Program of the II Latin American Conference on Transitional Justice”, en 2011; y em el “Seminário Internacional sobre o Acesso à Informação e os Direitos Humanos”, organizado por el “Centro de Referencia de Lutas Públicas no Brasil (1964-1985): Memórias Reveladas”, em 2010, entre otros.

Igualmente, la CIDH y su relatoría Especial han intervino en dos procesos de solución amistosa en Uruguay por violación a la libertad de expresión y el derecho a la información de periodistas (Caso Dogliani-Difamación) y (Caso Rabinovich-Derecho a la información), así como también han participado en distintos seminarios en respaldo a varias iniciativas legales aprobadas (Ley del Servicio de Radiodifusión Comunitaria, Regulación de la Publicidad Oficial, Ley de Acceso a la Información, Despenalización de los delitos de Comunicación, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual).

En segundo lugar, es relevante destacar la importancia actual y la plena vigencia de los distintos mecanismos de la CIDH en su doble rol de promoción y protección. En este sentido, es necesario aclarar que estos mecanismos no son solo importantes en momentos de ruptura institucional como durante la vigencia de dictaduras, sino también para las democracias. Estos mecanismos buscan promover derechos que constituyen la base sobre la cual deben consolidarse las democracias. Impedir que ocurran violaciones de derechos humanos y tener un vigoroso mecanismo internacional que pueda operar cuando se ha consolidado una violación de tratados

internacionales de derechos humanos (como sucede en Europa de manera muy vigorosa) es una labor permanente y necesaria para consolidar los sistemas democráticos y para promover y proteger plenamente los derechos humanos como fundamento y fin de los Estados de la región. En efecto, como se comprueba cotidianamente en los tribunales nacionales y, en su defecto, en tribunales internacionales de todo el mundo, las violaciones de derechos humanos no son patrimonio exclusivo de los gobiernos que no han sido electos democráticamente y el hecho de celebrar elecciones de ninguna manera pueden servir como una excusa para impedir que quienes hayan sufrido violación de sus derechos puedan acceder a mecanismos reforzados de protección.

Mecanismos como los informes temáticos, regionales o de país, los comunicados de prensa y las visitas de distinto tipo contribuyen al desarrollo de los derechos tanto desde el punto de vista de la protección de los derechos, como de su promoción. En este sentido, resulta fundamental que los órganos internacionales de protección de derechos humanos puedan prevenir a los Estados cuando consideran que una determinada actuación u omisión, de no corregirse, podría comprometer su responsabilidad internacional. De esta manera, los informes, comunicados de prensa y visitas tienen una función de promoción y protección que sirve a los Estados, a las víctimas y al Sistema en general.

Los comunicados de prensa y los informes son mecanismos de prevención y promoción que no deben entenderse como desafíos al poder de los Estados, sino como herramientas para evitar que éstos incurran en responsabilidad internacional. Los comunicados de prensa, por ejemplo, deben ser vistos como noticias, prevenciones, e incluso como medidas de asesoría a los Estados. Para que puedan cumplir esta función, estos mecanismos deben ser ágiles y eficientes. Por ello, cualquier modificación en la práctica o en el Reglamento de la CIDH debería estar dirigida a fomentar estos mecanismos y a hacerlos más rápidos y eficientes, y no lo contrario.

7. Criterios y procedimientos para perfeccionar la coordinación de la CIDH y sus Relatorías con los actores del Sistema en materia de promoción.

Uno de los temas que algunos Estados han puesto en la mesa de discusión es el de la supuesta necesidad de garantizar un trabajo “paritario” de las relatorías a través de las cuales la CIDH organiza su trabajo temático. Para ello, una de las recomendaciones realizadas por el Grupo de Trabajo del Consejo Permanente está dirigida a reunir en un solo capítulo del informe anual de la CIDH los informes de las relatorías temáticas.

Si bien no es expresa, la recomendación se refiere exclusivamente al informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. En efecto, desde la creación de la Relatoría Especial, esta oficina ha publicado su informe anual conjuntamente con el Informe de la CIDH, mientras que las otras Relatorías publican por separado sus respectivos informes. El informe de la Relatoría Especial y la práctica de la CIDH de incorporarlo a su informe anual y enviarlo por esta vía a los Estados miembros de la OEA ha sido de gran utilidad para visibilizar importantes problemas de libertad de

expresión y acceso a la información que deberían estar en la primera línea de la agenda política de la región. En efecto, el Informe Anual de la Relatoría Especial contiene anualmente capítulos en los que examinan los temas más urgentes relacionados con el tema de su competencia, así como las mejores prácticas y los desafíos que enfrentan todos los Estados Miembros de la OEA. A este respecto, no sobra mencionar que entre tales informes se encuentran, por ejemplo, informes sobre libertad de expresión y pobreza (2002), acceso a la información, en particular, de sectores vulnerables o de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos (2010), Inclusión, pluralismo y diversidad en la radiodifusión (2009), estándares regionales en materia de libertad de expresión (2009), temas todos de extraordinaria importancia para el fortalecimiento de las democracias en la región.

Las organizaciones intervinientes consideramos que un verdadero “fortalecimiento” del sistema interamericano implicaría promover la elaboración de informes adicionales, exhaustivos y especializados —y al respecto el informe de la Relatoría Especial ha sido pionero—, y adjuntarlos todos al Informe anual de la CIDH, en vez de intentar eliminar la existencia de un informe existente, relegándolo a una sección de pocas páginas de uno de los capítulos del informe anual de la CIDH.

En este sentido se pronunció durante el debate la delegación Argentina, que enfáticamente destacó que *“es de particular interés para Argentina que todas las relatorías de la CIDH tengan el mismo impulso, énfasis y nivel de impacto. Esto debe entenderse en el sentido de nivelar hacia arriba de manera que todas las problemáticas de especial atención de la región reciben el mismo tratamiento. En este sentido, creemos importante que cada una de ellas tenga su propio informe individual”*⁵.

De manera específica sobre el informe anual de la Relatoría Especial, en esa doble función de promoción y prevención, la delegación de Panamá expresó que *“las labores de todas las relatorías, incluyendo entre estas, el especial Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, debe continuar como está, por ello, tan buena fama tiene ganada a nivel mundial en la defensa de la libertad de expresión”*⁶.

En el mismo sentido se pronunció Uruguay sosteniendo que:

“[S]i se pasara de este Informe Anual de la Relatoría sobre Libertad de Expresión en el que se aborda la situación de la libertad de prensa en cada uno de los Estados de la región a un simple informe de actividades y que además deberá formar parte de un capítulo en el que se incluyan las demás Relatorías, lo que se está logrando es quitarle visibilidad, impacto y trascendencia a este tema. Uruguay interpreta este punto desde una perspectiva constructiva, y debe entenderse como una recomendación para que exista un capítulo donde las relatorías reporten sobre sus actividades pero que esto, a juicio de Uruguay, no significa que la CIDH deje de

⁵ OEA, Consejo Permanente, sesión del 25 de enero de 2012. Disponible en: http://www.oas.org/en/media_center/videos.asp?sCodigo=12-0003&videotype=

⁶ OEA, Consejo Permanente, sesión del 25 de enero de 2012. Disponible en: http://www.oas.org/en/media_center/videos.asp?sCodigo=12-0003&videotype=

continuar aplicando la práctica de incluir un Informe específico elaborado por la Relatoría para la Libertad de Expresión”⁷.

Las organizaciones que intervenimos en este proceso consideramos que cualquier medida orientada a fortalecer el Sistema Interamericano tiene que ser entendida bajo los términos expresados por estas delegaciones. Modificar la práctica del anexo sobre libertad de expresión del informe anual de la CIDH sería un retroceso mayúsculo a la protección, no solo de este derecho, sino de la propia protección de los derechos humanos de la región y de las capacidades y competencias de la Comisión para responder a los desafíos que enfrenta.

Ahora bien, dentro de la consulta sobre criterios y procedimientos de coordinación de la CIDH y sus relatorías también puede ubicarse la propuesta de algunos Estados de establecer un “Código de Conducta” a las relatorías temáticas. Esta idea se inspira en un código de conducta para los relatores de Naciones Unidas que existe desde 2007, y que precisamente ha sido criticado por limitar la independencia y efectividad de los relatores de dicho sistema.

Adicionalmente, creemos que esta iniciativa es improcedente porque existen importantes diferencias entre el sistema de las Naciones Unidas y el sistema interamericano. Una de ellas es que en el sistema interamericano la Relatoría Especial y las demás relatorías de la CIDH ya se rigen por reglas estrictas establecidas en el Reglamento y las prácticas de la Comisión. El Reglamento de la CIDH, por ejemplo, define con precisión el procedimiento para la creación de relatorías temáticas y la elección, en su caso, de relatores o relatores especiales (art. 15), así como varias de las funciones cumplidas por las relatorías, entre ellas las observaciones in loco (arts. 53-57) y la preparación de informes (arts. 58-60). Por otro lado, ya existe un riguroso protocolo para proferir comunicados, cartas a los Estados y otras actuaciones de la misma naturaleza.

Así por ejemplo, un simple repaso de la página web de la Relatoría Especial permite comprender con claridad la existencia de precedentes claros sobre el nivel de urgencia requerido para pronunciarse mediante comunicado de prensa. En esta materia, la practica reiterada de la oficina permite verificar que la misma ejerce esa doble función de promoción/prevención mediante comunicados de prensa cuando se presenta: i) un acto de violencia extrema en contra de un comunicador social, presuntamente motivado en el ejercicio de su profesión; ii) una decisión judicial que puede implicar el arresto de un individuo por el hecho de ejercer su libertad de expresión en asuntos públicos; iii) situaciones muy excepcionales, que prima facie pueden ser valoradas como de extrema arbitrariedad a la luz de los estándares internacionales vigentes.

⁷ OEA, Consejo Permanente, sesión del 25 de enero de 2012. Disponible en: http://www.oas.org/en/media_center/videos.asp?sCodigo=12-0003&videotype=

Estas normas y prácticas constituyen el conjunto de reglas que regula la conducta de las relatorías de la CIDH, incluyendo la Relatoría Especial y que, a nuestro juicio, resultan particularmente restrictivas por lo cual imponer mayores restricciones conduciría a impedir el ejercicio efectivo de esta facultad. En otras palabras, si bien estas normas y prácticas pueden ser sintetizadas y sistematizadas por la CIDH, bajo la idea de clarificar los criterios existentes, no se debería adicionar a este proceso medidas nuevas que restrinjan la oportunidad, rapidez y sencillez que deben tener estos mecanismos para que puedan ser efectivos en el cumplimiento de su función.

A este respecto, compartimos la línea presentada por la delegación de Panamá al afirmar que *“queremos dejar constancia que esta delegación considera que la misma pudiera ser satisfecha mediante la sistematización de las prácticas actualmente existentes en una resolución de la CIDH, sin que para ello haga falta ninguna reforma a las disposiciones hoy vigentes”*.

En este sentido, queremos resaltar que no se deben introducir barreras al trabajo de las relatorías, que les impidan manifestar su posición ante nuevas amenazas, por ejemplo, a través de la emisión de comunicados o recomendaciones en forma oportuna, antes de que se consume una violación o cuando aun es posible conjurar sus efectos.

Asimismo, el Grupo de Trabajo no ha explicado con suficiencia de qué manera sus propuestas incrementarían los estándares de promoción y protección de los derechos humanos y en concreto de la libertad de expresión a través del trabajo de la CIDH y la RELE. Todo lo contrario, existen suficientes razones para sostener que significarían un debilitamiento.

Finalizamos esta intervención reiterando nuestra felicitación a la Comisión Interamericana por continuar en su empeño constante por el refinamiento de sus mecanismos de protección, y reiterando la importancia para que el resultado de esta consulta no sea otro que el fortalecimiento de la protección integral de los derechos humanos, entre los cuales la libertad de expresión se levanta como un componente fundamental de la democracia, como fue expresado por los Estados de la región en la Carta Democrática Interamericana, firmada en septiembre de 2011.

Reiteramos igualmente nuestra disposición, comisionado presidente, dentro de nuestras capacidades y nuestro rol de sociedad civil, de colaborar decididamente con esta tarea histórica que enfrenta hoy la Comisión Interamericana.

Atentamente,

Acción Ciudadana (AC) – Guatemala.

⁸ OEA, Consejo Permanente, sesión del 25 de enero de 2012. Disponible en: http://www.oas.org/en/media_center/videos.asp?sCodigo=12-0003&videotype=

Alianza Regional por la Libre Expresión e Información

Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Asociación brasilera de Periodismo de Investigación, ABRAJI) – Brasil

Artículo 19 – Brasil

Artículo 19 – México

Asociación de Periodistas de El Salvador (APES) - El Salvador.

Asociación Nacional de la Prensa (ANP) – Bolivia.

Asociación por los Derechos Civiles (ADC) – Argentina

Association of Caribbean Media Workers (Asociación de Trabajadores de los Medios del Caribe, ACM) – Trinidad & Tobago

Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC-ALC)

Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) – México

Centro de Archivos y Acceso a la Información (Cainfo) – Uruguay

Centro de Estudios de Derecho y Justicia, Dejusticia - Colombia

Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (CERIGUA) - Guatemala

Comité por la Libre Expresión (C-libre) – Honduras

Consejo Nacional de Periodismo (CNP) – Panamá

Corporación Participa – Chile

Espacio Público - Venezuela

Foro de Periodismo Argentino (FOPEA) – Argentina

Fundación Democracia sin Fronteras - Honduras

Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) – Colombia

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) - El Salvador

Fundación Violeta Barrios de Chamorro (FVBCH) - Nicaragua

Fundamedios - Ecuador

Fundar. Centro de Análisis e Investigación – México

Fundación Proacceso – Chile.

Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) - Paraguay

Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX) - Costa Rica

Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) - Perú

Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) – Venezuela

International Freedom of Expression Exchange en América Latina (IFEX-ALC)

Observatorio Latinoamericano para la Libertad de Expresión (OLA) – Perú

Participación Ciudadana (PC) - República Dominicana

Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) – Paraguay

Transparencia por Colombia - Colombia

Transparencia Venezuela – Venezuela

Trust for the Américas - Estados Unidos