

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 esta segunda presentación nos referiremos al Módulo V relativo a “Otros aspectos relacionados con el Fortalecimiento”, en donde haremos comentarios sobre la “Sostenibilidad financiera de la CIDH y sus relatorías”.

Sostenibilidad financiera de la CIDH y sus relatorías (Módulo V: Otros aspectos relacionados con el Fortalecimiento)

Un tema transversal a la discusión del funcionamiento del sistema en su conjunto, y de los mecanismos a través de los cuales la Comisión desarrolla su mandato, es el acceso a fondos adecuados para poder cumplir con su mandato.

El sistema interamericano en su totalidad, y particularmente la CIDH y sus relatorías temáticas, actualmente funcionan con un presupuesto que es ampliamente insuficiente para cumplir adecuadamente con sus mandatos y para enfrentar de manera eficaz las altísimas demandas de promoción y protección de derechos que se presentan actualmente en la región.

A este respecto es importante recordar, cuando menos, dos principios de enorme relevancia: los Estados de la región deberían financiar adecuadamente el sistema interamericano de derechos humanos para que sus órganos pudieran cumplir

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 e 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.

plenamente sus mandatos con eficiencia y eficacia. En todo caso, la CIDH debe tener plena autonomía administrativa, financiera y presupuestaria para poder cumplir satisfactoriamente con su mandato de manera autónoma e independiente. En efecto, una de las formas de limitar el alcance de los órganos encargados de supervisar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos es impedir que accedan a fondos suficientes para cumplir con su labor. Otra injerencia arbitraria en la gestión de dichos órganos, se presenta cuando quienes están bajo su supervisión pretenden limitar su capacidad para gestionar recursos o imponer reglas que le impiden establecer sus propias prioridades.

Por tal razón, cualquier discusión sobre los mecanismos a través de los cuales la CIDH cumple su mandato solo puede darse si se reconocen las limitaciones financieras actualmente existentes (como lo describe el Plan Estratégico adoptado por la CIDH) y se salvaguarda de entrada la autonomía e independencia de la CIDH para el acceso y distribución de sus propios recursos.

Lamentablemente, la discusión de este tema no ha tenido una respuesta satisfactoria en los foros políticos de la OEA. Particularmente sobre el trabajo de las Relatorías y Unidades temáticas de la CIDH, el informe del Grupo de Trabajo del Consejo Permanente recomendó a la CIDH, “asignar recursos adecuados, suficientes y balanceados a todas sus relatorías, grupos de trabajo y unidades, así como un manejo eficiente y transparente de esos recursos”.

En primer lugar, es importante resaltar que el fortalecimiento de la CIDH y de sus relatorías y unidades no puede ser alcanzado sin el apoyo de los Estados Miembros. Por ello, la discusión sobre cómo apropiar recursos suficientes y adecuados para lograr los objetivos que se propone la CIDH en su agenda de trabajo temática debe partir por atender los costos que cada Relatoría y Unidad debe sufragar según su naturaleza, con el objetivo de no debilitar a las que cuentan con recursos para operar.

En segundo lugar, las organizaciones intervinientes queremos enfatizar el enorme riesgo que una decisión inadecuada en esta materia puede representar para la protección de algunos derechos que han sido promovidos por el Sistema, como el derecho a la libertad de expresión. En efecto, la propuesta recogida en el documento de trabajo sobre la necesidad de mayor “equidad” y “balance” en la agenda temática de la CIDH y en la “distribución de sus recursos”, esconde una seria amenaza de retroceso en la protección específica de esta libertad.

Como lo han mencionado algunos Estados, la consecuencia de la recomendación estudiada, en lugar de fortalecer a todas las relatorías y unidades, podría conducir a debilitar a algunas que, como la Relatoría Especial de Libertad de Expresión, han contado con recursos relativamente suficientes para poder operar.

En primer lugar, el presupuesto sobre el cual se basa esta recomendación desconoce la propia estructura de funcionamiento de la CIDH y sus relatorías.

Según las resoluciones mediante las cuales fue creada la Relatoría Especial, con la finalidad de no imponer a la CIDH la carga de financiar esta nueva oficina, se creó un fondo voluntario al que han aportado Estados como Costa Rica, Brasil, Argentina, Chile y Estados Unidos. En este sentido, la Relatoría ha logrado obtener recursos para dicho fondo mediante la gestión propia de recursos y con la finalidad de financiar los proyectos que esta oficina ha diseñado de manera autónoma. Impedir que pueda seguir gestionando sus propios recursos u obligar – en la práctica- a las Relatorías que como la de Libertad de Expresión o la de Defensores de Derechos Humanos – que cuentan con un presupuesto más robusto-, a asimilarse a las relatorías que tienen menos recursos, sería simplemente impedir que estas oficinas sigan cumpliendo la labor que han venido realizando.

Con base en esto, los fondos con los que cuentan la Relatoría Especial para la libertad de Expresión o la Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos provienen de los recursos asignados por Estados o agencias de cooperación para los temas que desarrollan. Por tanto, no son el resultado de una desbalanceada distribución de los fondos del presupuesto de la CIDH. Así, al no haber salido de este presupuesto, estos fondos no podrían simplemente reasignarse a otras actividades pues esto iría en contra de los convenios por medio de los cuales se realizan las donaciones y el resultado final sería el retiro de los fondos. De la misma manera, impedir que la CIDH acepte estos recursos específicos o recursos de países observadores llevaría, en la práctica, no solo a desfinanciar las actividades actualmente financiadas, sino a impedir que otros ejes temáticos puedan ser igualmente fortalecidos.

Por todo lo dicho, el proceso de reflexión de la CIDH debe ser muy cuidadoso para no introducir medidas - como la sugerida por la recomendación del informe del Grupo de Trabajo - que minen la capacidad de las relatorías de recaudar los fondos necesarios para cumplir su mandato. La implementación de esta medida a través de una reforma reglamentaria o a las prácticas atentaría gravemente contra la adecuada financiación de las distintas oficinas temáticas. Por el contrario, lo que debería lograrse es que los Estados miembros financien especialmente a las Relatorías que no han obtenido recursos especiales, logrando así el equilibrio esperado sin debilitar a las que han logrado obtener recursos mínimos para su financiación.

Mientras no se disponga de mecanismos seguros y permanentes de financiación para todas las unidades y relatorías, la única manera de conseguir una distribución “balanceada” de los fondos sería reducir drásticamente el nivel de financiamiento que reciben oficinas como la Relatoría Especial.

Este riesgo ha sido puesto de presente por varias voces, en este proceso y las organizaciones que intervinimos queremos reiterarlas. Así, por ejemplo, varios Estados han alertado de este riesgo. Uno de ellos la república de Panamá que en su intervención pública en el Consejo Permanente de la OEA explicó que la recomendación, *“de ninguna manera, deber ser entendida como una recomendación para que se castigue a las relatorías o grupos de trabajo que han logrado obtener*

financiación adecuada para operar. Digamos, que se entienda que esta recomendación llama a nivelar los recursos hacia arriba, y no hacia abajo”⁵.

En el mismo sentido se pronunció la delegación del Uruguay al señalar que *“la propuesta destinada a asignar recursos adecuados, suficientes y balanceados a todas sus relatorías, grupos de trabajo y unidades, así como un manejo eficiente y transparente de esos recursos solo puede entenderse constructivamente, en el sentido de rescatar la experiencia de la Relatoría sobre Libertad de Expresión que ha tenido la capacidad para gestionar sus propios recursos y ha podido hacerlo de manera eficaz. En consecuencia una distribución balanceada de recursos no puede significar reducir los correspondientes a la Relatoría sobre Libertad de Expresión y equipararla con las demás Relatorías que disponen de insuficiente financiamiento. Sería sancionar injustamente una buena practica”⁶.*

Frente a esta situación, las organizaciones firmantes estamos de acuerdo en que los Estados fortalezcan el financiamiento de las demás relatorías, para que de esta manera se pueda equiparar sus trabajos.

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.

Alianza Regional por la Libre Expresión e Información

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

Artículo 19 – Brasil

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=

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 Proceso – 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