

Capítulo V. Informe anual y otros informes de la Comisión

Artículo 58. Preparación de informes

La Comisión rendirá un informe anual a la Asamblea General de la OEA. Además, la Comisión preparará los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones, y los publicará del modo que juzgue oportuno. Una vez aprobada su publicación, la Comisión los transmitirá por intermedio de la Secretaría General a los Estados miembros de la OEA y sus órganos pertinentes.

Artículo 59. Informe Anual

1. El Informe Anual de la Comisión a la Asamblea General de la Organización tendrá dos volúmenes.
2. El primer volumen incluirá lo siguiente:
 - a. una introducción con el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos señalados en la Declaración Americana, la Convención Americana y los demás instrumentos interamericanos en materia de derechos humanos, así como el estado de ratificación de estos; la relación del origen, bases jurídicas, estructura y fines de la Comisión; y los mandatos conferidos a la Comisión por los instrumentos interamericanos en materia de derechos humanos, por la Asamblea General de la Organización y por otros órganos competentes.
 - b. en el Capítulo I,
 - i. una lista de los períodos de sesiones celebrados durante el lapso cubierto por el informe, y de otras actividades desarrolladas por la Comisión para el cumplimiento de sus fines, objetivos y mandatos; y
 - ii. un resumen de las actividades desarrolladas por la Comisión con la Corte, otros órganos de la OEA, y organismos regionales o universales de la misma índole, así como los resultados logrados.
 - c. en el Capítulo II, una relación del sistema de peticiones y casos, que particularice:
 - i. la información sobre las peticiones en estudio inicial;
 - ii. las peticiones declaradas admisibles e inadmisibles y los informes respectivos;
 - iii. los informes de fondo emitidos;
 - iv. las soluciones amistosas homologadas;
 - v. los informes de archivo adoptados;
 - vi. las medidas cautelares otorgadas; y
 - vii. el estado del cumplimiento de las recomendaciones en casos individuales.
 - d. en el Capítulo III, una relación de las actividades de las Relatorías, Relatorías Especiales y Unidades Temáticas, incluyendo una referencia a cada uno de los informes producidos por ellas, así como a otras actividades de promoción.
 - e. en el Capítulo IV,
 - i. la sección "A", un panorama anual sobre la situación de los derechos humanos en el hemisferio, derivado de la labor de monitoreo de la Comisión, destacando las principales tendencias, problemas, desafíos, avances y buenas prácticas respecto tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales; y

- ii. la sección "B", los informes especiales que la Comisión considere necesarios sobre la situación de los derechos humanos en los Estados miembros conforme a los criterios, metodología y procedimiento a los que hacen referencia los incisos siguientes.
 - f. en el Capítulo V, informes de seguimiento, en los que se destacarán los progresos alcanzados y las dificultades para la efectiva observancia de los derechos humanos.
 - g. en el Capítulo VI, una reseña de las actividades de desarrollo institucional, incluyendo información sobre los recursos financieros y la ejecución del presupuesto de la Comisión.
3. En un segundo volumen de su Informe Anual, la Comisión incorporará los informes de país, temáticos o regionales producidos o publicados durante el año, incluyendo los de Relatorías, Relatorías Especiales y Unidades Temáticas.
 4. La Comisión aplicará las reglas establecidas en los incisos 5 a 9 de este artículo en la preparación de los capítulos IV y V de su Informe Anual en el ejercicio de su mandato de promover y proteger los derechos humanos y, en particular, de su deber de informar a los Estados miembros de la OEA sobre la situación de los derechos humanos que pueden requerir una respuesta por parte de los órganos políticos y la atención prioritaria de la Comisión.
 5. La Comisión utilizará información confiable y convincente obtenida de las siguientes fuentes:
 - a. actos oficiales del Estado, en todos los niveles y en cualquiera de sus ramas, incluyendo enmiendas constitucionales, legislación, decretos, decisiones judiciales, pronunciamientos de política, comunicaciones oficiales a la Comisión y a otros órganos de derechos humanos, así como cualquier otro pronunciamiento o acción atribuible al Estado;
 - b. información disponible en los casos, peticiones y medidas cautelares y provisionales en el Sistema Interamericano, así como información sobre el cumplimiento por parte del Estado de las recomendaciones de la Comisión y sentencias de la Corte Interamericana;
 - c. información obtenida en visitas *in loco* de la Comisión Interamericana, sus Relatores y sus funcionarios;
 - d. información obtenida mediante audiencias públicas celebradas por la Comisión Interamericana durante sus sesiones;
 - e. conclusiones de otros órganos internacionales de derechos humanos, incluyendo los órganos de tratados, relatores, grupos de trabajo, el Consejo de Derechos Humanos y otros órganos y agencias especializadas de la Organización de las Naciones Unidas;
 - f. informes de derechos humanos de gobiernos y de órganos regionales;
 - g. informes de organizaciones de la sociedad civil e información presentada por estas y por particulares;
 - h. información pública ampliamente diseminada en los medios de comunicación.
 6. Los criterios para la inclusión de un Estado Miembro en el Capítulo IV.B del Informe Anual son los siguientes:
 - a. una violación grave de los elementos fundamentales y las instituciones de la democracia representativa previstos en la Carta Democrática Interamericana, que son medios esenciales para la realización de los derechos humanos, entre ellos:

- i. si hubiera acceso discriminatorio o un ejercicio abusivo del poder que socave o contraríe el Estado de Derecho, tales como la infracción sistemática de la independencia del Poder Judicial o la falta de subordinación de las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida;
 - ii. si se hubiera producido una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático; o
 - iii. cuando un gobierno democráticamente constituido fuera derrocado por la fuerza o el gobierno actual haya llegado al poder por otros medios distintos de las elecciones libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, de conformidad con las normas internacionalmente aceptadas y los principios recogidos en la Carta Democrática Interamericana.
 - b. la suspensión ilegítima, total o parcial, del libre ejercicio de los derechos garantizados en la Declaración Americana o la Convención Americana, en razón de la imposición de medidas excepcionales, tales como la declaratoria de un estado de emergencia, de un estado de sitio, la suspensión de garantías constitucionales, o medidas excepcionales de seguridad.
 - c. la comisión, por parte de un Estado, de violaciones masivas, graves y sistemáticas de los derechos humanos garantizados en la Declaración Americana, la Convención Americana, o los demás instrumentos de derechos humanos aplicables.
 - d. la presencia de otras situaciones estructurales que afecten seria y gravemente el goce y disfrute de los derechos fundamentales consagrados en la Declaración Americana, la Convención Americana o los demás instrumentos de derechos humanos aplicables. Entre otros factores por ponderar, estarán los siguientes:
 - i. graves crisis institucionales que infrinjan el disfrute de derechos humanos;
 - ii. incumplimiento sistemático del Estado con su obligación de combatir la impunidad, atribuible a una falta de voluntad manifiesta;
 - iii. omisiones graves en la adopción de disposiciones necesarias para hacer efectivos los derechos fundamentales o para cumplir las decisiones de la Comisión y la Corte Interamericana;
 - iv. violaciones sistemáticas de derechos humanos atribuibles al Estado en el marco de un conflicto armado interno.
7. La decisión sobre los países específicos a incluir en el Capítulo IV.B será adoptada por la Comisión cada año de conformidad con el quórum especial previsto en el artículo 18 del presente Reglamento. La inclusión de un Estado en dicho capítulo un determinado año no crea una presunción para su inclusión en el mismo en el año siguiente. Cuando la Comisión reciba del Estado concernido información que conduzca a la conclusión de que han sido superadas las condiciones que motivaron su inclusión, no lo incluirá en el mismo, salvo que nuevas razones así lo exijan.
8. Cuando un Estado incluido en el Capítulo IV.B del Informe Anual haya sido objeto de una visita *in loco*, no se le incorporará en dicho capítulo del Informe Anual correspondiente al año de la visita. El monitoreo de la situación de los derechos humanos de ese año en dicho Estado se realizará a través del informe de país preparado en relación con la visita *in loco*. Una vez que el informe de país haya sido publicado, la Comisión dará seguimiento al cumplimiento de las respectivas recomendaciones a través del Capítulo V de su Informe Anual. Con posterioridad,

la Comisión decidirá, de conformidad con el presente Reglamento, si el monitoreo de la situación de los derechos humanos en el respectivo país debe ser incluido en alguno de los capítulos mencionados del Informe Anual.

9. A través del Capítulo V de su Informe Anual, la Comisión dará seguimiento a las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas en los informes de país o temáticos, o en informes publicados previamente en el Capítulo IV.B.
10. En forma previa a la publicación en los capítulos IV.B y V del Informe Anual, la Comisión transmitirá una copia preliminar al Estado respectivo. Este podrá enviar a la Comisión una respuesta dentro del plazo máximo de un mes a partir de la transmisión del informe; esta respuesta estará disponible a través de un vínculo electrónico en la página de la Comisión, a menos que el Estado solicite lo contrario.
11. La Comisión incluirá en su Informe Anual cualquier otra información, observación o recomendación que considere pertinente someter a la Asamblea General.

Artículo 60. Informe sobre derechos humanos en un Estado

La elaboración de un informe general o especial sobre la situación de los derechos humanos en un Estado determinado se ajustará a las siguientes normas:

- a. una vez que el proyecto de informe haya sido aprobado por la Comisión se transmitirá al Gobierno del Estado en cuestión, para que formule las observaciones que juzgue pertinentes;
- b. la Comisión indicará a dicho Estado el plazo dentro del cual debe presentar las observaciones;
- c. recibidas las observaciones del Estado, la Comisión las estudiará y a la luz de ellas podrá mantener o modificar su informe y decidir acerca de las modalidades de su publicación;
- d. si al vencimiento del plazo fijado el Estado no ha presentado observación alguna, la Comisión publicará el informe del modo que juzgue apropiado;
- e. luego de aprobada su publicación, la Comisión los transmitirá por intermedio de la Secretaría General a los Estados miembros y a la Asamblea General de la OEA.

Bibliografía

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Informes anuales

- CIDH. Informe Anual 1970. OEA/Ser.L/V/II.25, Doc. 9, 12 de marzo de 1971.
 CIDH. Informe Anual 1977. OEA/Ser.L/V/II.43, Doc. 21, 20 de abril de 1978.
 CIDH. Informe Anual 1978. OEA/Ser.L/V/II. 47, Doc. 13 rev. 1, 29 de junio de 1979.
 CIDH. Informe Anual 1993. OEA/Ser.L/V/II.85 Doc. 8 rev, 11 de febrero de 1994.
 CIDH. Informe Anual 1996. OEA/Ser.L/V/II.95 Doc. 7 rev., 14 de marzo de 1997.
 CIDH. Informe Anual 1997. OEA/Ser.L/V/II.98 Doc. 6, 17 de febrero de 1998.
 CIDH. Informe Anual 2011.OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69, 30 de diciembre de 2011.

CIDH. Informe Anual 2013. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 50 Corr. 1, 31 de diciembre de 2013.

CIDH. Informe Anual 2016. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 22, 15 de marzo de 2017.

CIDH. Informe Anual 2017. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 210, 31 de diciembre de 2017.

CIDH. Informe Anual 2020. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 28, 30 de marzo de 2021.

Informe país

CIDH. Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 86, 21 de junio de 2018.

CIDH. Haití: ¿Justicia frustrada o Estado de derecho? Desafíos para Haití y la comunidad internacional.

CIDH. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su actuación en la República Dominicana. OEA/Ser.L/V/II.15, doc. 6 Rev, 28 de octubre de 1966.

CIDH, Informe sobre la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la República Dominicana. OEA/Ser.L/V/II.13, Doc. 14 Rev, 15 de octubre de 1965.

CIDH. Informe sobre la situación de Derechos Humanos en la República de Colombia. OEA/Ser. L/V/II.53. Doc. 22, 30 de junio de 1981.

CIDH. Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina. OEA/Ser.L/V/II.49, Doc. 19, 11 de abril de 1980.

CIDH. Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Cuba. OEA/Ser.L/V/II.7, Doc. 4, 17 de mayo de 1963.

CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15, 31 de diciembre de 2015.

CIDH. Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013.

Informes temáticos

CIDH. Afrodescendientes, violencia policial, y derechos humanos en los Estados Unidos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 156, 26 de noviembre de 2018.

CIDH. Consideraciones sobre la ratificación universal de la Convención Americana y otros tratados interamericanos en materia de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 21, 14 de agosto de 2014.

CIDH. Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013.

CIDH. Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15, 31 de diciembre de 2015.

CIDH. Digna Ochoa y otros, Informe No. 57/13, Petición 12.229 Admisibilidad, México, 16 de julio de 2013.

CIDH. Hacia el cierre de Guantánamo. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 20/15, 3 de junio de 2015.

CIDH. Impacto del procedimiento de solución amistosa. Segunda edición. OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 31, 1 de marzo de 2018.

CIDH. Informe de la CIDH sobre la condición de la mujer en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 17, 13 de octubre de 1998.

CIDH. Informe del Mecanismo Especial de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 156, 25 de noviembre de 2018.

CIDH. Informe sobre inmigración en Estados Unidos: Detenciones y debido proceso. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30 de diciembre de 2010.

CIDH. La situación de niños, niñas y adolescentes en el sistema penal de justicia para adultos en Estados Unidos. OAS/Ser.L/V/II.167 Doc. 34, 1 de marzo de 2018.

CIDH. Situación de derechos humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América. OAS/Ser.L/V/II.155 Doc. 16, 24 de julio de 2015.

CIDH. Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. OEA/Ser.L/V/II. Doc.49/13, 31 de diciembre de 2013.

Notas de prensa

CIDH. A seis años de los hechos de Ayotzinapa la CIDH reconoce avances en la investigación y búsqueda de los 43 estudiantes desaparecidos y reitera su compromiso con sus familias, 26 de septiembre de 2020.

CIDH. CIDH anuncia la creación de Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes para coadyuvar las investigaciones de los hechos recientes de violencia en Nicaragua, 30 de mayo de 2018.

CIDH. CIDH anuncia la creación de un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) para coadyuvar las investigaciones de los recientes hechos de violencia y violaciones de los derechos humanos en Bolivia, así como la realización de una visita *in loco* al país, 18 de diciembre de 2019.

CIDH. CIDH celebra creación de instancias para la protección de derechos de migrantes en México, 8 de febrero de 2016.

CIDH. CIDH concluye el 157 Período de Sesiones, 15 de abril de 2016.

CIDH. CIDH instala el Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela (Meseve), 21 de octubre de 2019.

CIDH. CIDH lamenta que se haya negado su ingreso a Venezuela y anuncia que se encontrará con las víctimas y organizaciones en la frontera con Colombia, 4 de febrero de 2020.

CIDH. CIDH presenta Informe y Plan de Trabajo 2019 e instala equipo sobre el Caso Ayotzinapa, 14 de marzo de 2019.

CIDH. CIDH presenta su informe de balance y resultados en el primer semestre de 2020 de la implementación del Plan Estratégico 2017-2021, 7 de julio de 2020.

CIDH. CIDH presenta sus observaciones preliminares tras su visita a Bolivia, y urge una investigación internacional para las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en el marco del proceso electoral desde octubre de 2019, 10 de diciembre de 2019.

CIDH. La CIDH propone a México la reinstalación del GIEI sobre Ayotzinapa, 17 de diciembre de 2019.

CIDH. La CIDH y el Estado mexicano firman acuerdo de reinstalación del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) para el caso Ayotzinapa, 7 de mayo de 2020.

CIDH. Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (Meseni) completa una semana de trabajo. 2 de julio de 2018.

CIDH. Observaciones preliminares de la visita de trabajo de la CIDH a Nicaragua, 21 de mayo de 2018.

Informes de Grupos Interdisciplinarios de Expertos Independientes

Equipo Argentino de Antropología Forense. Informe Anexo a pedido del GIEI Bolivia sobre los eventos ocurridos en el Estado Plurinacional de Bolivia entre los días 1 de septiembre y 31 de diciembre de 2019.

GIEI Ayotzinapa. Informe Ayotzinapa II: Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas.

GIEI Ayotzinapa. Informe Ayotzinapa III: Resumen, Mandato Medida Cautelar MC/409/14.

GIEI Ayotzinapa. Informe Ayotzinapa: Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa.

GIEI Ayotzinapa. Informe Ayotzinapa: Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa. Resumen Ejecutivo.

GIEI Bolivia. Informe sobre los hechos de violencia y vulneración de los derechos humanos ocurridos entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019, 23 de julio de 2021.

GIEI Bolivia. Víctimas mortales, 30 de octubre de 2019.

GIEI Nicaragua. Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018.

Otros

CIDH. Acuerdo entre la CIDH y el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia para apoyar la investigación de los actos de violencia y las violaciones a los derechos humanos ocurridas en Bolivia entre el 1 de septiembre y 31 de diciembre de 2019, 12 de diciembre de 2019.

CIDH. Directrices generales de seguimiento de recomendaciones y decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.173 Doc. 177, 30 de septiembre de 2019.

CIDH. Informe final del Equipo de Seguimiento Especial (ESE) designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Seguimiento del componente investigar los hechos que resultaron el secuestro y asesinato de: Javier Ortega, Paúl Rivas y Efraín Segarra, 2019.

CIDH. Observaciones preliminares de la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH a México, 2 de agosto de 2011.

CIDH. Palabras de la Comisionada Antonia Urrejola, Relatora para Nicaragua de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ante el Consejo Permanente de la OEA. Washington, D.C., 22 de junio de 2018.

CIDH. Plan de trabajo Sacroi-Covid-19.

CIDH. Plan Estratégico 2017-2021. OEA/Ser.L/V/II.161 Doc. 27/17, 20 de marzo de 2017.

CIDH. Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas. Resolución 1/2013. 18 de marzo de 2013.

CIDH. Reglamento de la CIDH. Entrada en vigor el 1 de agosto de 2013.

CIDH. Resolución 04/19. Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, 7 de diciembre de 2019.

CIDH. Resolución 42/16, Resolución de seguimiento de la medida cautelar No. 409/14, Asunto Estudiantes de la escuela rural Raúl Isidro Burgos respecto de México, 29 de julio de 2016.

CIDH. Resolución 54/2018 Medida Cautelar No. 309-18 Javier Ortega Reyes, Paúl Rivas Bravo y Efraín Segarra Abril respecto de Ecuador, 17 de julio de 2018.

CIDH. Resolución S/N 2000. El asilo y su relación con crímenes internacionales, 20 de octubre de 2000.

CIDH. Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos respecto de las recomendaciones contenidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. CP/INF. 6541/12 corr. 1, 23 de octubre de 2012.

CIDH. Sistema Interamericano de Monitoreo de Recomendaciones. Anexo metodológico.

CIDH. Visitas *in loco* realizadas por la CIDH, 5 de marzo de 2022.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH. Caso Digna Ochoa y familiares vs. México. Sentencia del 25 de noviembre de 2021. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 447.

Corte IDH. La Institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-25-18.

Organización de los Estados Americanos

OEA - Asamblea General. Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.P AG/RES. 1 (XLIV-E/13) corr. 1, 24 de marzo de 2013.

OEA - Consejo Permanente. Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH. Informe del Grupo de Trabajo para la consideración de Consejo Permanente. OEA/Ser.G GT/SIDH-13/11 rev. 2, 13 de diciembre de 2011

OEA. Comunicado 188-00. Comunicado sobre Perú, 23 de octubre de 2000.

OEA. Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Acta Final. VIII. Derechos Humanos. Santiago de Chile, 12 al 18 de agosto de 1959 (1960).

OEA - Secretaría General de OEA. La Organización de los Estados Americanos y los Derechos Humanos. Washington, 1972.

Organización de las Naciones Unidas

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (CNUDH). Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. 60/147, 16 de diciembre de 2005.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (CNUDH). Comisiones de investigación y misiones de determinación de los hechos en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Guía y práctica. HR/PUB/14/7, 2015.

Referencias académicas

Alston, Philip y Sarah Knuckey. *The transformation of human rights fact-finding*. Oxford, Oxford University Press, 2016.

- Basualdo, Guadalupe. *Movilización legal internacional en dictadura. La visita de la CIDH y la creación del CELS*. Buenos Aires, Teseo Press, 2019.
- Carazo Ortiz, María Pía. *Das Länderberichtsverfahren der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte* [El proceso de presentación de informes por país de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos]. Springer, 2019.
- Cassese, Antonio. *Fostering increased conformity with international standards, Monitoring and institutional fact-finding*. Oxford Scholarship Online, 2012.
- CELS. *El informe prohibido. Informe de la O.E.A sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina*. Buenos Aires, OSEA-CELS, 1984.
- Cerqueira, Daniel. “Nuevo Plan Estratégico de la CIDH, una oportunidad para mantener los vasos llenos y rellenar algunos vacíos”. Parte 2. Agenda Estado de Derecho, 14 de junio de 2022.
- Dejusticia, CELS, Conectas, DPLF e IDL. Aportes para el Monitoreo de la situación en los países. Reflexiones sobre la eficacia del Capítulo IV del Informe Anual en la promoción de los derechos humanos en el hemisferio, 2015.
- European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), the Network for Investigation and Prosecution of Genocide, Crimes Against Humanity and War Crimes (Genocide Network) and the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court (2022). Documenting international crimes and human rights violations for accountability purposes: Guidelines for civil society organisations.
- Farer, Tom. “The Rise of the Inter-American Human Rights Regime, No Longer a Unicorn, Not Yet an Ox”. *Human Rights Quarterly*, vol. 19, núm. 3 (1997).
- Farer, Tom. *The future of the Inter-American Commission on Human Rights, Promotion versus Exposure*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.
- Faúndez Ledesma, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, Aspectos institucionales y procesales*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.
- Fitzpatrick, Joan. “States of Emergency in the Inter-American Human Rights System”. En David. J. Harris y Stephen Livingstone (eds.), *The Inter-American System of Human Rights*. Oxford, Clarendon Press, 1998.
- Goldman, Robert K. “History and Action, The Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights”. *Human Rights Quarterly*, vol. 31 (2009).
- González Morales, Felipe. Informes sobre países, protección y promoción. En Juan E. Méndez y Francisco Cox (eds.), *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.
- González Morales, Felipe. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, antecedentes, funciones y otros aspectos, *Anuario de Derechos Humanos*. Santiago, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2009.
- González Morales, Felipe. *Sistema interamericano de derechos humanos, transformaciones y desafíos*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.
- González Morales, Felipe. “El proceso de reformas recientes al Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. *Revista IIDH*, vol. 59 (2014).
- González Morales, Felipe. “El monitoreo mediante visitas a países de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. *Revista Electrónica Iberoamericana* (2020).
- Grossman, Claudio. Informe del decano Claudio Grossman observador Internacional de la CIDH en el juicio de la Amia. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, 2005.
- Harris, David. *Regional Protection of Human Rights, The Inter-American Achievement*. Oxford, Clarendon Press, 1998.
- Medina, Cecilia. “The Role of Country Reports in the Inter-American System of Human Rights”. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 15, núm. 4 (1997).
- Medina, Cecilia y Claudio Nash Rojas. Sistema Interamericano de Derechos Humanos, introducción a sus mecanismos de protección. Santiago, Facultad de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2007.
- Nikken, Pedro. “El sedicente “fortalecimiento” del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y sus dobles estándares frente a las obligaciones internacionales de los Estados americanos”. *Revista IIDH*, núm. 56 (2012),
- Nino, Carlos. *Juicio al mal absoluto*. Buenos Aires, Ariel, 2006.
- Padilla, David. “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. En IIDH. *Estudios básicos de derechos humanos*. t. 1, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994.

Parada, Bertila y Ana Delgadillo. “Impacto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la búsqueda de personas migrantes desaparecidas en la región”, en *Derechos humanos de las personas migrantes, una mirada desde la interamericanización*, Heidelberg, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público, 2022.

Reisman, Michael. “Practical Matters for Consideration in the Establishment of a Regional Human Rights Mechanism, Lessons from the Inter-American Experience”. *Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal*, vol. 89 (1995).

Salazar, Katya y Daniel Cerqueira. “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, Dejusticia, 2015.

Sikkink, Kathryn. *The justice cascade, How human rights prosecutors are changing politics*. New York, W. W. Norton, 2011.

Sikkink, Kathryn. *Evidence for hope, Making human rights work in the 21st century*. New Jersey, Princeton University Press, 2019.

Steiner, Henry J., Philip Alston, y Ryan Goodman. *International Human Rights in Context, Law, Politics, Morals*. 3 ed. Oxford y New York, Oxford University Press, 2007.

Tittmore, Brian D. “Ending Impunity in the Americas, The Role of the Inter-American System in Advancing Accountability for Serious Crimes Under International Law”. *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, vol. 12, núm. 2 (2006).

Ugaz, José. *Caiga quien caiga, La historia íntima de cómo se desmontó la red de corrupción fujimontesinista*. Lima, Planeta, 2014.

Vargas Carreño, Edmundo. “Funciones de la Comisión interamericana de derechos humanos, observaciones *in loco* e informes sobre situaciones de derechos humanos” [Memorias] *Seminario El Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI*. T. I. San José, Corte IDH, 1999.

Vargas Carreño, Edmundo. “El crimen de la desaparición forzada de personas y su respuesta por el derecho internacional”. Buenos Aires, 2016.

Otros

BBC Mundo. “Caso Ayotzinapa ‘Se acabó la verdad histórica’: qué supone el giro en la investigación de la desaparición en México de los 43 estudiantes”, 1 de julio de 2020.

BBC News. “Cómo fue la captura en Venezuela de Vladimiro Montesinos, el polémico exasesor de Alberto Fujimori, hace 20 años”, 21 de junio de 2021.

Carta del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto al Secretario de Estado, Cyrus R. Vance. [Documento desclasificado] Estados Unidos, 20 de abril de 1980.

Conadep. *Nunca Más: Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, septiembre de 1984.

Deutsche Welle. “Argentina: absuelven a Menem y condenan a exjefe por encubrir atentado en AMIA”, 28 de febrero de 2019.

El Clarín. “La Comisión de la OEA se reunió con el gobierno”, 8 de septiembre de 1979.

El País. “Montesinos recibe asilo en Panamá después de abandonar Perú como un fugitivo”, 24 de septiembre de 2000.

El Tiempo. “Montesinos huyó a Panamá”, 25 de septiembre de 2000.

Estado de Argentina. Observaciones y Comentarios Críticos del gobierno de la República Argentina al Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina, 1980.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. “Siempre cuenta tu historia”. [Documental] 40 años de la Misión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA a la Argentina, por Juan Méndez, Relator Especial sobre Tortura ONU, 6 de septiembre de 2019.

Human Rights Watch. Preocupación por la intervención de la OEA para lograr asilo político para Montesinos, 28 de septiembre de 2000.

La Nación. “Panamá da por cerrado el caso de Montesinos”, 23 de octubre de 2000.

Libertad Digital. “Congresistas opositores piden a la CIDH que condene el posible asilo a Montesinos”, 17 de octubre de 2000.

Libertad Digital. “Panamá decidió estudiar la petición de asilo de Montesinos para evitar un golpe de estado en Perú”, 26 de septiembre de 2000.

Smink, Veronica. “25 años del caso AMIA: por qué ni un solo sospechoso ha sido arrestado o juzgado por el peor atentado en la historia de Argentina (y por qué dos presidentes han sido acusados de encubrirlo)”. BBC News Mundo, 18 de julio de 2019.

Contenido

1. Introducción general (arts. 58-60)	318
2. Tipos de informes de la CIDH	321
3. Informe anual	322
3.1. El Capítulo IV	323
3.2. El Capítulo V del Informe Anual	332
4. Informes de país y sus observaciones preliminares	334
4.1. La relación entre los informes de países y las visitas <i>in loco</i> de la CIDH	338
4.2. Argentina: la visita <i>in loco</i> de 1979 y el “Informe sobre la situación de los derechos humanos de Argentina” de 1980	340
4.3. Colombia: la visita <i>in loco</i> durante la toma de la Embajada de la República Dominicana en 1980 y el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Colombia de 1981	345
4.4. Nicaragua: la visita <i>in loco</i> de 2018, el informe “Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua” y el monitoreo posterior	345
5. Informes temáticos	347
5.1. México: la visita del Relator de Migrantes de la CIDH de 2011, el informe “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México” y su monitoreo posterior	350
6. Resoluciones de la CIDH	353
6.1. La resolución sobre “El asilo y su relación con crímenes internacionales”: impacto de la primera resolución de la CIDH para la solicitud de asilo de Vladimiro Montesinos en Panamá	354
7. Informes de grupos especiales creados por la CIDH	355
7.1. Experiencias previas.....	359
7.2. Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) de Ayotzinapa, México.....	362
7.3. Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) de Nicaragua	366
7.4. Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) de Bolivia.....	368
8. Mecanismos especiales de seguimiento	369
8.1. Mecanismo Especial de Seguimiento del Asunto Ayotzinapa (MESA) de México	369
8.2. Mesa de Trabajo sobre Implementación de Políticas de Derechos Humanos en República Dominicana.....	370
8.3. Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (Meseni)	370
8.4. Equipo de Seguimiento Especial (ESE) de Ecuador.....	371
8.5. Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela (Meseve)	373
9. Salas de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada (Sacroi)	373
10. Los impactos y el cumplimiento de las recomendaciones de los informes y otros mecanismos de monitoreo de la CIDH	375
11. Conclusiones	378
Anexo 1	383

1. Introducción general (arts. 58-60)

A finales de la década de los cincuenta del siglo pasado Latinoamérica era uno de los principales teatros de operaciones de la Guerra Fría entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Para aquel entonces, la mayor parte de la atención en materia de derechos humanos en la región se centraba en la situación de países del Caribe, en relación con la Revolución Cubana y la represión de la dictadura de Trujillo en la República dominicana. A su vez, como una forma de prevenir el surgimiento de gobiernos identificados como comunistas, los golpes de Estado por parte de militares y la intervención estadounidense empezaron a ser más frecuentes y entre los años sesenta y setenta, las dictaduras militares pasaron a ser el común denominador en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

Como consecuencia de lo anterior, América Latina fue una de las regiones del mundo más profundamente afectadas por el terrorismo de Estado durante la segunda mitad del siglo XX. La forma en que las dictaduras militares y, en algunos casos, gobiernos democráticos atacaron la denominada “infección izquierdista” y la oposición política, fue a través de la tortura, las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales, el exilio y cualquier otro tipo de represión que pudiera promover este fin. En este sentido, Henry J. Steiner, Philip Alston y Ryan Goodman han sostenido que:

Las condiciones bajo las cuales emergió el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se caracterizaron por la presencia de dictaduras militares y gobiernos autoritarios hasta la década de los 80's cuando muchos países de la región empezaron sus transiciones a la democracia... Los estados de excepción han sido comunes en América Latina, el poder judicial frecuentemente ha sido extremadamente débil y corrupto y prácticas a gran escala tales como la tortura, desapariciones y ejecuciones han sido comunes. Muchos de los gobiernos con los cuales han tenido que trabajar la Comisión Interamericana y la Corte han sido ambivalentes hacia estas instituciones en el mejor de los casos y hostiles en el peor.¹

Dentro de este contexto histórico, en el marco de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, celebrada en Santiago de Chile en agosto de 1959, los ministros adoptaron la Declaración de Santiago y condenaron “la acción del comunismo internacional o cualquier otra doctrina totalitaria”.² En respuesta al triunfo de la Revolución Cubana y en el contexto de represión de la dictadura militar de Trujillo en la República Dominicana, uno de los resultados concretos de esta reunión fue la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).³ Debido a lo anterior, al momento de su creación, el mandato otorgado a la CIDH fue el de promover el respeto de los derechos humanos en los países del continente americano.⁴ Con relación al rol adoptado por la CIDH desde sus inicios, Cecilia Medina Quiroga y Claudio Nash Rojas han señalado que:

1 Henry J. Steiner, Philip Alston y Ryan Goodman, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, 3 ed., Oxford y New York, Oxford University Press, 2007 p. 1021.

2 OEA, Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Acta Final, VIII. Derechos Humanos, Santiago de Chile, 12 al 18 de agosto de 1959 (1960), p. 4.

3 Kathryn Sikkink, *The justice cascade: How human rights prosecutors are changing politics*, New York, W. W. Norton, 2011, p. 64.

4 Resuelve II: “Crear una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que se compondrá de siete miembros, elegidos a título personal de ternas presentadas por los gobiernos, por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos,

De los debates sobre el establecimiento de una Comisión de Derechos Humanos quedó muy en claro que la OEA no deseaba crear un órgano regional que interfiriera en ningún sentido en los “asuntos internos de los Estados miembros”. La Comisión se concebía como un órgano que realizaría estudios, organizaría simposios u otras reuniones de ese tipo, manteniéndose siempre en la esfera de las generalidades y sin inmiscuirse en la observancia de los derechos humanos en países específicos. La Comisión misma, por el contrario, parece haber interpretado la Resolución VIII que la creaba en el sentido de que le otorgaba la función de velar porque los derechos humanos no fueran violados, es decir, de defenderlos y promover su observancia, estimando, sin embargo, que las facultades que se le habían otorgado eran insuficientes para realizar apropiadamente dicha función. La Comisión procedió, por lo tanto, a realizar actividades que no estaban explícitamente contempladas en el Estatuto, pero que podían entenderse como el ejercicio de facultades implícitas necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.⁵

A pesar de sus limitadas competencias iniciales en materia de promover el respeto de los derechos humanos, a través de sus visitas *in loco* y de los informes publicados a partir de las mismas, la CIDH llevó a cabo un importante trabajo en materia de monitoreo y protección de derechos humanos desde sus primeros años.⁶ Al referirse a los primeros años de la CIDH y a las dudas que tenían ciertos Estados respecto a la posibilidad de este organismo de exponer violaciones de derechos humanos, Kathryn Sikkink ha señalado que:

La administración de Carter [en los Estados Unidos] destinó fondos para la CIDH, lo cual le permitió contratar cinco nuevos abogados, comprar computadoras, y establecer una biblioteca especializada y un centro de documentación. Lo más importante fue que la Comisión ahora tenía fondos para realizar investigaciones en el terreno, lo cual probaría tener un gran efecto en el caso de Argentina.⁷

Tal como ha sostenido Kathryn Sikkink, “las violaciones de derechos humanos son complejas porque es el gobierno mismo quien frecuentemente está cometiendo el daño”⁸, y agrega que “el movimiento de derechos humanos es esencialmente un movimiento que busca hacer visibles los daños invisibles. Esto lo hace dirigiendo una luz sobre las esquinas oscuras del Estado”.⁹ En este sentido, Michael Reisman, expresidente de la CIDH, ha destacado la importancia de la amplitud de las funciones y mecanismos a disposición de la CIDH, al sostener que “además de las peticiones, [la Comisión] debe mantenerse al tanto de las tendencias generales para desempeñar las diversas funciones prescritas por el artículo 41 de la Convención Americana [sobre Derechos Humanos]”, y agrega que “esto lo lleva a cabo empleando una metodología de amplio alcance”.¹⁰

encargada de promover el respeto de tales derechos, la cual será organizada por el mismo Consejo y tendrá las atribuciones específicas que este le señale”; OEA, Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, p. 11.

5 Cecilia Medina y Claudio Nash, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos: introducción a sus mecanismos de protección*, Santiago, Facultad de Derechos Humanos, Universidad de Chile 2007, pp. 95 y 96.

6 Héctor Faúndez, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: Aspectos institucionales y procesales*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, p. 36.

7 Sikkink, *The justice cascade*, p. 64.

8 Kathryn Sikkink, *Evidence for hope: Making human rights work in the 21st century*, Princeton University Press, New Jersey, 2019, p. 159.

9 *Ibid.*, p. 179.

10 Michael Reisman, “Practical Matters for Consideration in the Establishment of a Regional Human Rights Mechanism: Lessons from the Inter-American Experience”, *Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal*, vol. 89 (1995), pp. 92, 89-101.

Con el paso de los años, las labores de monitoreo de la CIDH han ido evolucionando e integrando un enfoque transversal que implica un monitoreo en dos vertientes: monitoreo de países y monitoreo temático.¹¹ El monitoreo realizado por la CIDH a través de diferentes mecanismos de trabajo, tales como visitas a los países, informes de países y temáticos, audiencias públicas, reuniones de trabajo, cartas de solicitudes de información, comunicados de prensa, resoluciones, y más recientemente a través del uso de redes sociales como Twitter, ha servido para dar respuestas más prontas, y en algunos casos de más largo alcance, frente a situaciones emergentes o prolongadas de violaciones a derechos humanos. A su vez, sin perjuicio de que todavía hay un amplio margen de mejora en la comunicación y coordinación de los diferentes mecanismos de la CIDH, sus mecanismos de monitoreo han servido para informar y fortalecer las labores de protección realizadas a través del sistema de peticiones, casos y medidas cautelares (MC).

Ante la imposibilidad de tramitar peticiones o comunicaciones en sus primeros años, en la década de los sesenta las actividades de la CIDH se circunscribieron a tareas de monitoreo, principalmente a través de visitas *in loco* y publicación de informes sobre la situación de los derechos humanos en países de la región. Las funciones de la CIDH para llevar a cabo visitas *in loco*, así como la adopción de informes sobre la situación de derechos humanos en los Estados miembros de la OEA y otros tipos de informes temáticos han representado diferencias fundamentales de la CIDH y del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) en comparación con otros sistemas regionales de protección de derechos humanos como el europeo o el africano.¹² Al respecto, David Harris ha señalado que:

El Sistema Interamericano se diferencia en muchas formas de otros bien establecidos sistemas regionales para la protección de los derechos humanos [...]. El Sistema Interamericano es más complejo [...] en el sentido que está basado en dos instrumentos que se solapan, tal como son la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana [...]. También tiene más de una dimensión en el sentido de que la Comisión Interamericana no sólo recibe peticiones, sino que también lleva a cabo visitas *in loco*, las cuales llevan a la adopción de informes sobre la situación de derechos humanos de los Estados miembros de la OEA. Esta segunda e importante dimensión del trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no tiene contraparte en el Sistema Europeo de Derechos Humanos.¹³

La primera visita *in loco* de la CIDH tuvo lugar en República Dominicana del 22 al 29 de octubre de 1961, y desde esta hasta el 2022 se contabilizan 102 visitas *in loco* de la CIDH a Estados miembros de la OEA. Sobre la base de información recolectada previo, durante y con posterioridad a las visitas *in loco*, la CIDH suele adoptar informes sobre la situación de derechos humanos del país al que realiza la visita. Hasta junio de 2022, la CIDH había publicado 77 informes sobre situación de derechos humanos de países de la región, 54 de los cuales se realizaron tras haber realizado una visita al país.

Al respecto, el capítulo V del Reglamento de la CIDH aborda las facultades de este órgano en materia de preparación de informes bajo el título “Informe anual y otros informes de la Comisión”. Dentro de este capítulo del Reglamento, el artículo 58, además de mencionar expresamente

11 CIDH, Plan Estratégico 2017-2021, OEA/Ser.L/V/II.161 Doc. 27/17, 20 de marzo de 2017.

12 Véase David Harris, *Regional Protection of Human Rights: The Inter-American Achievement*, Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 1.

13 *Idem*.

la rendición de un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (AG-OEA), establece que “la Comisión preparará los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones, y los publicará del modo que juzgue oportuno”.¹⁴ En adición a lo anterior, el artículo 60 menciona expresamente los informes sobre derechos humanos en un Estado.

A lo largo de los años y sobre la base del mandato amplio que le ha conferido la CADH, el Estatuto y su Reglamento, la CIDH ha ido desarrollando diversos tipos de informes para responder a las necesidades cambiantes de los Estados del continente americano, tales como el informe anual, los informes sobre situación de derechos humanos en un determinado país, los informes temáticos, las observaciones preliminares realizadas al final de las visitas a países, las resoluciones, más recientemente los informes de los grupos interdisciplinarios de expertas y expertos independientes creados por la CIDH, entre otros. En este sentido, también es importante destacar que a partir de la década de los noventa, la CIDH buscó dotar de mayor eficacia a sus pilares de monitoreo y promoción por medio de la creación de relatorías y unidades temáticas, en respuesta a una tendencia de enfoques especializados vigente en el ámbito de las Naciones Unidas a partir de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena en 1993.¹⁵

2. Tipos de informes de la CIDH¹⁶

De conformidad con el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la CIDH tiene como función principal promover la observancia y la defensa de los derechos humanos. Para el ejercicio de su mandato, y en concreto en lo que respecta a su atribución para realizar informes, el artículo 41 de la CADH también establece que la CIDH cuenta con las siguientes funciones y atribuciones:

- 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; [...]
- g. rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

Las funciones detalladas previamente también se encuentran reconocidas en el artículo 18 del Estatuto de la CIDH. En lo concerniente a la función de la CIDH de realizar informes, esta se ve reforzada de conformidad con la obligación que tienen los Estados de suministrar la información que este órgano les solicite. En tal sentido, la CADH en su artículo 43 establece que los

14 CIDH, Reglamento de la CIDH, entrada en vigor el 1 de agosto de 2013, artículo 58.

15 Cfr. Katya Salazar y Daniel Cerqueira, “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, Dejusticia 2015, p. 158.

16 Esta sección integra los valiosos aportes suministrados en una entrevista realizada a Gloria Gordon, técnica de documentos de la CIDH, para la elaboración de este capítulo.

Estados partes tienen la obligación de proporcionar a la CIDH la información que esta les solicite con relación a la manera en la que su derecho interno asegura la “aplicación efectiva” de cualquiera de las disposiciones de la CADH.

Sobre la base de lo establecido en el artículo 41 de la CADH, el artículo 18 de su Estatuto y los artículos 58 al 60 de su Reglamento, la CIDH tiene un amplio mandato para realizar informes sobre la situación general de derechos humanos en un determinado país, sobre situaciones o temáticas específicas de derechos humanos en un determinado país, así como informes temáticos, los cuales suelen tener un alcance de tipo más regional, o cubrir varios países o una determinada subregión del continente americano. A continuación, se enuncian los principales tipos de informes que la CIDH ha desarrollado a través de los años:

- Informe anual: incluye informes Capítulo IV.A y IV.B e informe Capítulo V.
- Informe sobre situación de derechos humanos en un país y sus observaciones preliminares.
- Informe sobre una situación o temática específica de derechos humanos en un país y sus observaciones preliminares.
- Informe sobre una situación o temática específica de derechos humanos en varios países o en una subregión del continente americano.
- Informes temáticos regionales.
- Resoluciones.
- Informes de Grupos Interdisciplinarios de Expertos Independientes (GIEI).

3. Informe anual

El Informe Anual de la CIDH representa una de las herramientas históricas en el cumplimiento de su mandato. A lo largo de los años, ha tenido una doble finalidad: en primer lugar, ha servido como un informe de rendición de cuentas de todo el trabajo que la CIDH realiza a través de sus diferentes funciones y mecanismos; en segundo lugar, ha servido como una herramienta para monitorear y dar seguimiento a las situaciones de derechos humanos de preocupación para la CIDH a lo largo de cada año y más recientemente para la observancia de temas o tendencias regionales en materia de derechos humanos.

La estructura del Informe Anual ha ido evolucionando con el paso de los años, y esto se ha visto reflejado en los Reglamentos de la CIDH. En líneas generales, el Informe Anual suele incluir las bases jurídicas que fundamentan el trabajo de la CIDH, detalla la forma en la que este órgano cumple con sus diferentes mandatos y funciones, evidencia los progresos en materia de derechos humanos en los Estados miembros de la OEA de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) y la CADH, así como las situaciones, temas y en particular países de preocupación con relación a la vigencia de los derechos humanos.

La presentación de un Informe Anual, como gran parte de las funciones actuales de la CIDH, no era algo que estuviera previsto desde sus inicios. Es a partir de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Río de Janeiro en noviembre de 1965, cuando dispuso en su Resolución XXII, apartado 4, solicitar de la CIDH que rindiese un Informe Anual a la Conferencia Interamericana o a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en el cual se incluyese una exposición sobre el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos señalados por la DADDH, el cual era el instrumento sobre el cual se basaba el trabajo de la CIDH en aquellos años previos a la entrada en vigor de la CADH en 1978. Dicho informe debía contener

una relación sobre los campos en los cuales debía de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos de conformidad con la DADDH, y formular las observaciones que la CIDH considere apropiadas respecto de las comunicaciones que haya recibido y sobre cualquiera otra información que tenga a su alcance. Este requerimiento también fue incorporado al artículo 9 (bis) del Estatuto de la CIDH.¹⁷

En el primer Informe Anual presentado en 1970, la CIDH, de conformidad con los términos del mencionado artículo 9 (bis) de su Estatuto y las normas que para la elaboración del Informe Anual aprobó la misma CIDH, dividió el informe en tres partes: en la Parte I se hizo referencia a nuevas disposiciones constitucionales, legales o administrativas o a decisiones judiciales dictadas en los Estados americanos durante 1969 y 1970 que, a juicio de la CIDH, representaban un progreso en la consecución de los objetivos señalados por la DADDH. En la Parte II, la CIDH indicó los campos en los que consideraba conveniente adoptar medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos. Por último, en la Parte III incluyó las observaciones respecto de las comunicaciones que había recibido durante los años 1969 y 1970 y respecto de otras informaciones.¹⁸

3.1. El Capítulo IV

Desde su primer Informe Anual presentado ante la AG-OEA, la CIDH incluyó información y observaciones sobre países específicos, tales como Guatemala, Cuba, República Dominicana, Haití, Paraguay, El Salvador, Honduras y Panamá.¹⁹ A partir de su Informe Anual de 1977, la CIDH incorporó una nueva sección a su Informe Anual “Sección Cuarta”, la cual denominó “Evolución de la Situación de los Derechos Humanos en Chile”.²⁰ Esta fue la primera vez que la CIDH empezó a utilizar el Informe Anual para incluir informes especiales sobre la situación de los derechos humanos en países específicos del hemisferio. Al año siguiente, en su Informe Anual de 1978, la CIDH incorporó más Estados a la “Sección Cuarta” y pasó a denominarla “Desarrollo de la Situación de Derechos Humanos en varios países”, en la cual examinaba la situación de los derechos humanos en Chile, Panamá, Paraguay y Uruguay.²¹ Si bien la denominación de esta parte del Informe Anual ha cambiado con los años, esto es lo que en la actualidad es el Capítulo IV.B, más comúnmente conocido como el Capítulo IV del Informe Anual, incluso esta parte ha sido denominada de manera peyorativa como la “lista negra” de los países monitoreados por la CIDH.²²

Más allá de que la CIDH tiene a disposición una variedad de mecanismos para monitorear la situación de derechos humanos en los países del continente americano, los informes de países del Capítulo IV han sido considerados como la “única herramienta con la que dispone este organismo para realizar un escrutinio regular y específico a determinados Estados que, por razones de coyuntura interna o prácticas en derechos humanos, merecen atención especial de la CIDH”.²³ En este sentido, la inclusión de un Estado en el Capítulo IV sirve como un mecanismo de presión por parte de los Estados miembros de la OEA, la comunidad internacional, las organizaciones de la sociedad civil con relación a la situación de derechos humanos en dicho Estado, lo cual representa una de las herramientas más importantes a disposición de la CIDH.

17 CIDH, Informe Anual 1970, OEA/Ser.L/V/II.25, Doc. 9, 12 de marzo de 1971, introducción.

18 Cfr. CIDH, Informe Anual 1970, OEA/Ser.L/V/II.25, Doc. 9, 12 de marzo de 1971, introducción.

19 Cfr. CIDH, Informe Anual 2013, Capítulo IV, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 50 Corr. 1, 31 de diciembre de 2013.

20 Cfr. CIDH, Informe Anual 1977, OEA/Ser.L/V/II.43, Doc. 21, 20 de abril de 1978.

21 Cfr. CIDH, Informe Anual 1978, OEA/Ser.L/V/II. 47, Doc 13 rev.1, 29 de junio de 1979.

22 Cfr. CIDH, Informe Anual 2013, Capítulo IV, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 50 Corr. 1, 31 de diciembre de 2013, párr. 2.

23 Dejusticia, CELS, Conectas, DPLF e IDL, Aportes para el Monitoreo de la situación en los Países. Reflexiones sobre la eficacia del Capítulo IV del Informe Anual en la promoción de los derechos humanos en el hemisferio, 2015, p. 1.

En el marco del proceso de fortalecimiento que culminó en 2013, un grupo de organizaciones de la sociedad civil destacaron tres características que demostraban la utilidad e importancia de los informes de países del Capítulo IV. En primer lugar, estos informes sirven para entablar un diálogo con los Estados objeto de estudio sobre su situación a partir del envío del borrador del informe y la solicitud de opiniones y datos. De esta forma, la CIDH insta al Estado a realizar un autorreflexión de su comportamiento. Este proceso adquiere mayor importancia en un sistema en el que no se obliga a los Estados a presentar informes nacionales de manera constante.²⁴ En segundo lugar, este informe cumple una función preventiva, toda vez que la CIDH puede trabajar de manera proactiva para señalar y detener el empeoramiento de situaciones de riesgo a los derechos humanos.²⁵ Por último, este mecanismo es una forma de respuesta rápida y oportuna a las situaciones de emergencia o violaciones graves de derechos humanos, mucho más inmediato que la elaboración de un informe de país a secas y sin la necesidad de esperar una denuncia individual.²⁶

A lo largo de los años, la CIDH utilizó la Sección Cuarta, posteriormente denominada el Capítulo IV del Informe Anual, con el objetivo de:

Ofrecer informes complementarios sobre la situación de los derechos humanos en países, sobre los cuales había publicado informes especiales e individuales por país. Estos informes especiales, que examinaban la situación de los derechos humanos en un número crecido de países, fueron usualmente el producto, en parte, de investigaciones realizadas sobre el terreno. El propósito de la CIDH al preparar los informes complementarios para su Informe Anual era el de proporcionar a la OEA información actualizada sobre la evolución de la situación de los derechos humanos en los países que habían sido objeto de especial atención por parte de la CIDH. Además, la CIDH se sirvió de esta sección para evaluar e informar sobre la aplicación que los Estados miembros hubieran dado a sus diversas recomendaciones. Por otra parte, la sección ofrecía algunas veces el medio oportuno para informar sobre algún acontecimiento que surgiera o estuviera en pleno desarrollo al cierre del ciclo de su informe.²⁷

Hasta su Informe Anual de 1978, la CIDH incluyó las situaciones específicas de derechos humanos de los países de su interés en la denominada Sección Cuarta. Posteriormente, en sus informes anuales de 1979-80 y 1981-1982, incluyó la situación de derechos humanos de países específicos en el “Capítulo V”, no obstante el objetivo y el contenido de esta información seguían la práctica anterior de la “Sección Cuarta”.²⁸ A partir del Informe Anual de 1984-1985, la situación de derechos humanos de los países de interés para la CIDH pasó a ser abordada en el “Capítulo IV” del Informe Anual, con la excepción del Informe Anual de 1995, año en el cual no se incluyeron países específicos y, por tanto, no se desarrolló dicho capítulo como se venía haciendo, y de los informes anuales de 1996 y 1997, en los cuales la sección relativa a países específicos se desarrolló en el Capítulo V del Informe Anual. Desde el Informe Anual de 1998, el abordaje de la situación de derechos humanos de los países de preocupación para la CIDH se desarrolló en el Capítulo IV. Con la reforma al Reglamento de la CIDH de 2013, el abordaje de la situación de derechos humanos de países de preocupación pasó a ser tratado en el Capítulo IV.B del Informe Anual.

24 Cfr. *idem*.

25 Cfr. *ibid.*, p. 2.

26 Cfr. *idem*.

27 Cfr. CIDH, Informe Anual 1996, Capítulo V, OEA/Ser.L/V/II.95 Doc. 7 ver., 14 de marzo de 1997.

28 Cfr. CIDH, Informe Anual 2013, Capítulo IV. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 50 Corr. 1, 31 de diciembre de 2013, n. 2.

Debido a la exposición y reprimenda que implica para un Estado el ser incluido en el “temido” Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH, durante muchos años diversos Estados miembros de la OEA han expresado quejas y reclamos con relación a la existencia de este capítulo y de los informes de país que allí se desarrollan, así como de la metodología y las fuentes de las que se sirve la CIDH, si bien, en concreto y en la práctica los países que terminan siendo incluidos de manera específica en dicho capítulo son los que terminan integrando la lista de países de mayor preocupación en materia de derechos humanos en el continente americano.

Si bien el Capítulo IV del Informe Anual no fue el detonante del “proceso de fortalecimiento” impulsado por los Estados miembros de la OEA entre 2011-2013, este terminó siendo uno de los temas en los que los Estados pusieron especial atención en el marco de dicho proceso. El 29 de junio de 2011, el Consejo Permanente de la OEA creó un Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH (Grupo de Trabajo Especial). En poco menos de seis meses, el 13 de diciembre de 2011, el Grupo de Trabajo Especial adoptó un Informe que contiene 67 recomendaciones, entre ellas 53 dirigidas a la CIDH. El Informe fue aprobado por el Consejo Permanente el 25 de enero de 2012 y acogido por la AG-OEA el 5 de junio de 2012.²⁹

En su análisis sobre el Capítulo IV, el Grupo de Trabajo Especial recomendó que la CIDH: a) reflexione sobre la eficacia del Capítulo IV; b) revise los criterios, metodologías y procedimientos para la elaboración del Capítulo IV, incluyendo el uso de fuentes públicas y privadas; c) amplíe el espectro del Capítulo IV para que se analice la situación de los derechos humanos en todos los Estados de la región; y d) considere la inclusión de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en los análisis sobre la situación de derechos humanos de los Estados al momento de estudiarlos.³⁰

Luego de un amplio proceso de consulta con los usuarios del SIDH, la CIDH presentó el documento “Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos respecto de las recomendaciones contenidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” en octubre de 2012, cuyo contenido se vio plasmado en la reforma al Reglamento de la CIDH, por medio de Resolución 1/2013 en marzo de 2013.³¹

En el marco del proceso de fortalecimiento de 2013, la CIDH destacó que:

El monitoreo a países que la CIDH realiza a través del Capítulo IV del Informe Anual ha permitido visualizar a nivel regional situaciones de derechos humanos que merecen la atención de la OEA y de los Estados miembros. La eficacia de este mecanismo, así como de los demás mecanismos que tiene la CIDH a su disposición, depende en gran medida de la importancia que le asignan los Estados miembros y los órganos políticos de la OEA a dicho Informe Anual.³²

29 Cfr. Consejo Permanente de la OEA, Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH, Informe del Grupo de Trabajo para la consideración de Consejo Permanente, OEA/Ser.G GT/SIDH-13/11 rev. 2, 13 de diciembre de 2011, p. 15.

30 Cfr. *idem*.

31 CIDH, Reforma del Reglamento, Políticas y Prácticas, Resolución 1/2013, 18 de marzo de 2013; AG-OEA, Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.P AG/RES. 1 (XLIV-E/13) corr. 1, 24 de marzo de 2013.

32 CIDH, Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de

En este sentido, una cuestión que es importante mencionar tiene que ver con la cada vez menor importancia que los Estados miembros y órganos políticos de la OEA, y en particular la Asamblea General de los Estados miembros de la OEA, vienen dando a la presentación del Informe Anual de la CIDH, a la que suelen dar unos pocos minutos en el marco de la celebración de la asamblea, para que la CIDH presente su informe anual y todos los hallazgos que en este se documentan sobre la situación de los derechos humanos en los países del continente americano y, en especial, con relación a aquellos que terminan siendo incluidos en el Capítulo IV.B. El impacto del informe anual de la CIDH, al igual que sus otros mecanismos, depende en gran medida de las acciones, y en algunos casos de la presión política, que los Estados miembros de la OEA lleven a cabo respecto de esos otros Estados que están cometiendo violaciones de derechos humanos y no sola y exclusivamente de lo que la CIDH pueda hacer.³³

3.1.1. El Capítulo IV.A

La reforma al Reglamento de la CIDH de 2013 implicó la creación de una nueva sección en el Capítulo IV y, por tanto, que el mismo quedase integrado por dos secciones. De conformidad con lo establecido por el artículo 59.2.e del Reglamento de la CIDH, el Capítulo IV del Informe Anual incluirá:

- i. la sección “A”, un panorama anual sobre la situación de los derechos humanos en el hemisferio, derivado de la labor de monitoreo de la Comisión, destacando las principales tendencias, problemas, desafíos, avances y buenas prácticas respecto tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales; y
- ii. la sección “B”, los informes especiales que la Comisión considere necesarios sobre la situación de los derechos humanos en los Estados miembros conforme a los criterios, metodología y procedimiento a los que hacen referencia los incisos siguientes.³⁴

En este sentido, el ahora denominado Capítulo IV.A, en el que se describe “un panorama anual sobre la situación de los derechos humanos en el hemisferio”, retoma en cierta medida el capítulo del informe anual que la CIDH denominaba “Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos” y que vino desarrollando en sus informes anuales desde 1970³⁵ hasta 1993.³⁶

Desde la creación de la sección A del Capítulo IV, con la reforma al Reglamento de la CIDH de 2013, esta sección del informe anual ha ido evolucionando hasta su estructura actual. En lo que respecta al alcance sustantivo de este capítulo, el análisis de ese panorama regional de derechos humanos se enfoca en analizar los derechos y temas priorizados por la CIDH, así como los ejes transversales establecidos en su Plan Estratégico 2017-2021: i) institucionalidad

los Estados Americanos respecto de las recomendaciones contenidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, CP/INF. 6541/12 corr.1, 23 de octubre 2012, párr. 144.

33 Esta misma reflexión también es aplicable a la cuestión de la universalización y ratificación de los tratados de derechos humanos del SIDH por parte de todos los Estados miembros de la OEA, tema en el que los Estados suelen poner el peso de la universalización de SIDH, principalmente en la CIDH. Ignorando, de esta forma, el importante rol político que los Estados pueden y deben desempeñar para la ratificación de instrumentos de derechos humanos por parte de otros Estados.

34 *Cfr.* CIDH, Reglamento de la CIDH, entrada en vigor el 1 de agosto de 2013, artículo 59.2.e.

35 En el Informe Anual de la CIDH de 1970 esto se encontraba en la Parte II. Véase CIDH, Informe Anual 1970, OEA/Ser.L/V/II.25, Doc. 9, 12 de marzo de 1971.

36 En el Informe Anual de la CIDH de 1993 esto se encontraba en el Capítulo V. Véase CIDH, Informe Anual 1993, OEA/Ser.L/V/II.85 Doc. 8 rev, 11 de febrero de 1994.

democrática, ii) institucionalidad en derechos humanos, iii) acceso a la justicia e independencia judicial, iv) seguridad ciudadana y v) igualdad de género, diversidad e interculturalidad.

En sus informes anuales más recientes, el Capítulo IV.A ha incorporado una sección sobre las tendencias observadas por la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en los Estados de la región a través de sus mecanismos de monitoreo. En adición a estos temas, para el caso de sus informes de 2020 y 2021, la CIDH puso especial atención en analizar los efectos generados por la pandemia de covid-19 en los derechos humanos, así como el impacto de las medidas adoptadas por los Estados para responder a los mismos. Para la elaboración de esta sección, la CIDH tuvo en cuenta la información recibida respecto a la situación de los derechos humanos en 32 países de la región durante 2020.³⁷

En la medida en que el Capítulo IV.A ha ido evolucionando y se ha ido refinando su estructura y alcance, un aspecto para destacar es que también ha servido para generar otro espacio de consulta con relación a las medidas que los Estados miembros de la OEA vienen desarrollando para garantizar el goce efectivo de los derechos humanos a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción. Lo anterior ha implicado que, durante la segunda mitad de cada año, la CIDH realice solicitudes de información conforme a las facultades establecidas en el artículo 41 de la CADH (para aquellos Estados que han ratificado la CADH) y el artículo 18 de la DADDH (para aquellos Estados que no han ratificado la CADH) a los Estados miembros sobre los derechos, temas y ejes transversales priorizados en el Plan Estratégico 2017-2021, de manera que pueda contar con información que le permita desarrollar el contenido de dicho capítulo.

Si bien el Capítulo IV.A responde a una solicitud expresa de los Estados miembros durante el proceso de fortalecimiento 2011-2013, uno de los principales desafíos para la realización de este capítulo del informe anual tiene que ver con recibir la información requerida por parte de todos o de la mayoría de los Estados miembros de la OEA. Por ejemplo, en 2020, la CIDH recibió respuestas de los siguientes 16 Estados miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago.³⁸ Esta cifra representa menos de la mitad de los Estados miembros de la OEA. Por otra parte, obtener información respecto a todos los temas que se abordan en el Capítulo IV.A resulta particularmente desafiante con relación a ciertos Estados de la región, tal como es el caso de los países del Caribe anglófono, los cuales representan 14 de los Estados miembros de la OEA, pues por diversas razones es menos y más difícil de obtener la información en materia de derechos humanos.

Por otra parte, en aras a seguir fortaleciendo el Capítulo IV.A del informe anual y de brindar iguales oportunidades a actores que cuentan con información relevante para la elaboración de la misma, información que incluso puede servir para contrastar o hacer contrapeso a la información suministrada por los Estados, es importante que el proceso de consulta y solicitud de información que la CIDH viene desarrollando con los Estados también se adapte de manera que se permita que las organizaciones no gubernamentales, las y los defensores de derechos humanos, los periodistas, los organismos internacionales y la academia puedan suministrar información.

3.1.2. El Capítulo IV.B

Los criterios de inclusión o selección de los países dentro del Capítulo IV del Informe Anual han sido una de las cuestiones más criticadas durante muchos años por los Estados, en particular por

³⁷ Cfr. CIDH, Informe Anual 2020, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 28, 30 de marzo de 2021, párrs. 1 y 2.

³⁸ Cfr. CIDH, Informe Anual 2020, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 28, 30 de marzo de 2021, párr. 4.

aquellos que han hecho parte de dicho capítulo. Por esa razón, entre 1996 y 1997, la CIDH estableció cinco criterios específicos de selección respecto de aquellos Estados miembros de la OEA cuyas prácticas en materia de derechos humanos merecían atención especial por parte de la CIDH y, en consecuencia, fuese necesario incluir un análisis al respecto en su Informe Anual. A partir de su Informe Anual de 1998, la CIDH inició la práctica de incluir a países específicos en el Capítulo IV conforme a los criterios elaborados en 1996-1997.³⁹

Lejos de desaparecer, las críticas alrededor del Capítulo IV, e incluso la intención de desaparecer dicha sección del Informe Anual, fue una de las puntas de lanzas de varios Estados durante el proceso de fortalecimiento 2011-2013. Debido a lo anterior, la reforma al Reglamento de 2013 también implicó la “codificación” de los criterios para incluir a un Estado en el Capítulo IV.B y de los elementos metodológicos para la elaboración de los informes sobre países y del procedimiento.

Con relación a los criterios para la inclusión de los Estados en el Capítulo IV.B, si bien estos son similares a los antiguos, en la versión codificada en el Reglamento se presentan en términos más concretos.⁴⁰ Al respecto, Felipe González Morales, expresidente de la CIDH, ha sostenido que:

39 En el Informe Anual 1996 se incluyeron cuatro criterios: “1. El primer criterio corresponde a aquellos casos de Estados regidos por gobiernos que no han llegado al poder mediante elecciones populares, por el voto secreto, genuino, periódico y libre, según normas internacionalmente aceptadas. La Comisión ha hecho énfasis, en repetidas ocasiones, en la esencialidad de la democracia representativa y de los sistemas constituidos democráticamente para poder lograr el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos. En cuanto a los Estados en los que no se observan los derechos políticos consagrados en la Declaración Americana y la Convención Americana, la Comisión tiene el deber de informar a los demás Estados miembros de la OEA de la situación de las libertades políticas y civiles de sus habitantes. 2. El segundo criterio se relaciona con los Estados donde el libre ejercicio de los derechos consagrados en la Convención Americana o la Declaración Americana ha sido en efecto suspendido, en su totalidad o en parte, en virtud de la imposición de medidas excepcionales, tales como el estado de emergencia, el estado de sitio, prontas medidas de seguridad y demás. 3. El tercer criterio, que podría justificar la inclusión en este capítulo de un Estado en particular, tiene aplicación cuando existen pruebas fehacientes de que un Estado comete violaciones masivas y graves de los derechos humanos garantizados en la Convención Americana, la Declaración Americana y demás instrumentos de derechos humanos aplicables. Son motivo de preocupación especial en este caso las violaciones de los derechos que no pueden suspenderse, como las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y la desaparición forzada. Por tanto, cuando la Comisión recibe comunicaciones dignas de crédito denunciando tales violaciones por un Estado en particular, violaciones de las que dan testigo o corroboran los informes o conclusiones de otros organismos intergubernamentales y/u organizaciones nacionales e internacionales reputadas de los derechos humanos, considera que tiene el deber moral y legal de llevar tales situaciones al conocimiento de la Organización y de sus Estados miembros. 4. El cuarto criterio se refiere a los Estados que se encuentran en un proceso de transición de cualquiera de las tres situaciones arriba mencionadas”. En el Informe Anual 1997 la Comisión adicionó un quinto criterio: “5. El quinto criterio se refiere a situaciones coyunturales o estructurales, que estén presentes en Estados que por diversas razones enfrenten situaciones que afecten seria y gravemente el goce y disfrute de los derechos fundamentales, consagrados en la Convención Americana o en la Declaración Americana. Este criterio incluye, por ejemplo: situaciones graves de violencia que dificultan el funcionamiento adecuado del Estado de Derecho; graves crisis institucionales; procesos de reforma institucional con graves incidencias negativas para los derechos humanos; u omisiones graves en la adopción de disposiciones necesarias para hacer efectivos los derechos fundamentales”. Véanse: CIDH, Informe Anual 1996, OEA/Ser.L/V/II.95 Doc. 7 rev., 14 de marzo de 1997, Capítulo V; y CIDH, Informe Anual 1997, OEA/Ser.L/V/II.98 Doc. 6, de 17 febrero de 1998, Capítulo V.

40 CIDH, Reglamento de la CIDH, entrada en vigor el 1 de agosto de 2013, artículo 59.6:
 a) Una violación grave de los elementos fundamentales y las instituciones de la democracia representativa previstos en la Carta Democrática Interamericana, que son medios esenciales para la realización de los derechos humanos, entre ellos:
 I. si hubiera acceso discriminatorio o un ejercicio abusivo del poder que socave o contrarie el Estado de Derecho, tales como la infracción sistemática de la independencia del poder judicial o la falta de subordinación de las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida;
 II. si se hubiera producido una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático; o
 III. cuando un gobierno democráticamente constituido fuera derrocado por la fuerza o el gobierno actual haya

El perfeccionamiento de los criterios para incluir a un país debiera contribuir a proporcionar mayor fortaleza a las labores de monitoreo de la CIDH. Aunque la inclusión o no de un Estado en el capítulo IV incluya necesariamente un elemento de ponderación, cabe resaltar el que sea un órgano compuesto por personas que actúan en sus capacidades individuales el que adopte tal decisión, y no un organismo integrado por Estados.⁴¹

Esto último coincide con lo resaltado por un grupo de ONG durante el “proceso de fortalecimiento” en el sentido de que:

La selección de los Estados no puede basarse simplemente en criterios automáticos o matemáticos, si se quiere, de aplicación inmediata. La lectura del contexto y la determinación de las salidas más adecuadas a los problemas que se enfrentan requieren de interpretación y ponderación de las autoridades de la CIDH que los Estados han seleccionado precisamente por su alta versación en estos temas.⁴²

Algo similar sucede con la inclusión de los elementos metodológicos para la elaboración de los informes sobre países que, si bien habían sido definidos por la CIDH en su Informe Anual 2011,⁴³ ahora pasan a ser parte de su Reglamento.

llegado al poder por otros medios distintos a las elecciones libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, de conformidad con las normas internacionalmente aceptadas y los principios recogidos en la Carta Democrática Interamericana.

b) La suspensión ilegítima, total o parcial, del libre ejercicio de los derechos garantizados en la Declaración Americana o la Convención Americana, en razón de la imposición de medidas excepcionales tales como la declaratoria de un estado de emergencia, de un estado de sitio, la suspensión de garantías constitucionales, o medidas excepcionales de seguridad.

c) La comisión, por parte de un Estado, de violaciones masivas, graves y sistemáticas de los derechos humanos garantizados en la Declaración Americana, la Convención Americana, o los demás instrumentos de derechos humanos aplicables.

d) La presencia de otras situaciones estructurales que afecten seria y gravemente el goce y disfrute de los derechos fundamentales consagrados en la Declaración Americana, la Convención Americana o los demás instrumentos de derechos humanos aplicables. Entre otros factores a ponderar, estarán los siguientes:

I. graves crisis institucionales que infrinjan el disfrute de derechos humanos;

II. incumplimiento sistemático del Estado con su obligación de combatir la impunidad, atribuible a una falta de voluntad manifiesta;

III. omisiones graves en la adopción de disposiciones necesarias para hacer efectivos los derechos fundamentales o para cumplir las decisiones de la Comisión y la Corte Interamericana; y

IV. violaciones sistemáticas de derechos humanos atribuibles al Estado en el marco de un conflicto armado interno.

41 Felipe González, “El proceso de reformas recientes al Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Revista IIDH*, vol. 59 (2014), p. 132.

42 Dejusticia, CELS, Conectas, DPLF e IDL, *Aportes para el Monitoreo de la situación en los Países*, p. 10.

43 CIDH, Informe Anual 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69, 30 de diciembre de 2011; la Comisión destacó que, para llevar a cabo la evaluación contenida en el capítulo IV, utiliza las siguientes fuentes:

1. Actos oficiales de gobierno, en todos los niveles y en cualquiera de sus ramas, incluyendo enmiendas constitucionales, legislación, decretos, decisiones judiciales, pronunciamientos de política, comunicaciones oficiales a la CIDH y otros órganos de derechos humanos, así como cualquier otro pronunciamiento o acción atribuible al Gobierno.

2. Información disponible en los casos, peticiones y medidas cautelares y provisionales en el sistema interamericano, así como información sobre el cumplimiento por parte del Estado con las recomendaciones de la Comisión y sentencias de la Corte Interamericana.

3. Información reunida en visitas *in loco* de la Comisión Interamericana, sus Relatores y sus funcionarios.

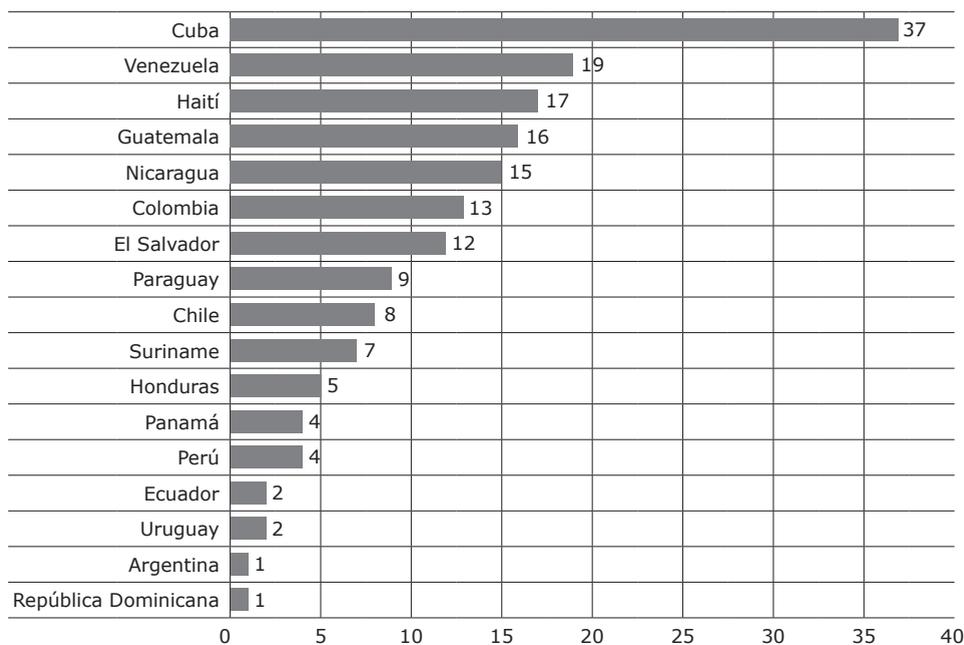
4. Información obtenida mediante audiencias públicas llevadas a cabo por la Comisión Interamericana durante sus sesiones.

5. Conclusiones de otros órganos internacionales de derechos humanos, incluyendo los órganos de tratados de

La versión anterior del Reglamento incluía en su artículo 59.2 una referencia general a la utilización de “todas las fuentes que estime necesarias para la protección de los derechos humanos”. En su versión actual el 59.5 incluye: a) actos oficiales del Estado; b) información disponible en los casos, peticiones y medidas cautelares y provisionales en el sistema interamericano, así como información sobre el cumplimiento por parte del Estado de las recomendaciones de la Comisión y sentencias de la Corte Interamericana; c) información obtenida en visitas *in loco*; d) información obtenida mediante audiencias públicas; e) conclusiones de otros órganos internacionales de derechos humanos; f) informes de derechos humanos de gobiernos y de órganos regionales; g) informes de organizaciones de la sociedad civil e información presentada por estas y por particulares; y h) información pública ampliamente diseminada en los medios de comunicación. En aras de dar mayor transparencia y visibilidad al proceso, previo a la decisión de incluir a un determinado Estado y a adoptar el informe, la Comisión podría abrir espacios formales de diálogo y recepción de información tanto con la sociedad civil como con el Estado en cuestión.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 59.7, la decisión sobre los países específicos a incluir en el Capítulo IV.B será adoptada por la CIDH cada año de conformidad con el *quórum* especial previsto en el artículo 18 del presente Reglamento. Asimismo, el artículo aclara que la inclusión de un Estado en dicho capítulo un determinado año no crea una presunción para su inclusión en el

Figura 1. Países incluidos en el Capítulo IV.B (1978-2021)



Fuente: elaboración propia.

la ONU, Relatores y grupos de trabajo de la ONU, el Consejo de Derechos Humanos, y otros órganos y agencias especializadas de la ONU.

6. Información de informes de derechos humanos de Gobiernos y de órganos regionales.

7. Informes de organizaciones de la sociedad civil e información confiable y creíble presentada por estas y por particulares.

8. Información pública ampliamente diseminada en los medios de comunicación.

mismo en el año siguiente. Cuando la CIDH reciba del Estado concernido información que conduzca a la conclusión de que han sido superadas las condiciones que motivaron su inclusión, no lo incluirá en el mismo, salvo que nuevas razones así lo exijan.

Desde que la CIDH empezó a elaborar el Capítulo IV y hasta el Informe Anual de 2021, los diez países que más han sido incluidos en el mismo han sido: Cuba (37 veces), Venezuela (19 veces), Haití (17 veces), Guatemala (16 veces), Nicaragua (15 veces), Colombia (13 veces), El Salvador (12 veces), Paraguay (9 veces), Chile (8 veces) y Surinam (7 veces) (véase Figura 1).

Durante la última década, comprendida entre 2012 y 2021, los países incluidos en el Capítulo IV han sido: Cuba (10 veces), Venezuela (10 veces), Nicaragua (4 veces), Guatemala (2 veces), Honduras (2 veces) y República Dominicana (1 vez) (véase Figura 2). A pesar de las graves situaciones de derechos humanos que se han evidenciado en diversos países de la región, tales como Brasil, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, Honduras o México durante la última década, la práctica de la CIDH al seleccionar a los países del capítulo IV indica que las y los comisionados han optado por seleccionar a los países que prácticamente vienen a ser “los sospechosos usuales”: Cuba, Venezuela, y de 2018 para acá, Nicaragua. Lo anterior ha generado críticas respecto a la imparcialidad de la CIDH al momento de seleccionar a los Estados que ingresan al Capítulo IV.B de su Informe Anual, pues esta, así como la independencia y autonomía de la CIDH, se ve en entredicho cuando de manera casi invariable se selecciona a los mismos Estados, los cuales además coinciden en ser catalogados como de orientación de izquierda.

Figura 2. Países incluidos en el Capítulo IV.B (1978-2021)

Cuba	10
Venezuela	10
Nicaragua	4
Guatemala	2
Honduras	2
República Dominicana	1

Fuente: elaboración propia.

En los últimos cuatro años, 2018 a 2021, la CIDH solo ha seleccionado de manera recurrente a Cuba, Nicaragua y Venezuela para el Capítulo IV de su Informe Anual, con la excepción del Informe Anual de 2021, en el que además de los tres países antes mencionados también incluyó a Guatemala. Al respecto, Daniel Cerqueira ha señalado acertadamente que:

Las innovaciones del Informe Anual hubieran sido más virtuosas si su Capítulo IV.B –“lista sucia” de Estados cuyas prácticas en derechos humanos merecen una atención especial– trascendiera a los mismos países de siempre. Los países incluidos en dicho capítulo en los últimos 10 años han sido Cuba y Venezuela, invariablemente, con la presencia fugaz de Honduras en 2012-13 y República Dominicana en 2016. Desde el 2018 Nicaragua completa la tríada invariable del Capítulo IV.B. Si bien la presencia de Guatemala en el Capítulo IV.B del Informe Anual de 2021 es un paso importante, la no inclusión de países con asesinatos generalizados de defensores/as, como Colombia, o en donde el autoritarismo ha alcanzado niveles críticos, como Brasil y El Salvador, compromete la legitimidad del referido capítulo. Ante la ausencia de países que atraviesan graves retrocesos democráticos y la reiterada y monótona inclusión de

la tríada bolivariana, algunos/as estudiosos/as del SIDH han cuestionado la objetividad política del Capítulo IV.B”.⁴⁴

Por otra parte, también está lo que se queda sin verse del Capítulo IV.B del Informe Anual, y esto tiene que ver, en concreto, con el proceso de preselección de países a ser incluidos en dicho capítulo y que en la mayoría de los casos no terminan siendo todos los que inicialmente son analizados por la CIDH. Dicho en otras palabras, esto indica que en el Capítulo IV.B “ni están todos los [Estados] que son ni son todos los que están”. El proceso de elaboración de los memos de países a ser considerados para su inclusión en el Capítulo IV.B suele iniciarse a inicios de la segunda mitad del año, y esto permite que haya todo un tiempo previo en que los Estados que están siendo analizados ejerzan presión sobre la CIDH para evitar su inclusión en el Capítulo IV.B o maniobren a través de la alternativa que prevé el artículo 59.8 del Reglamento de la CIDH, mediante la cual el Estado acepta la realización de una visita *in loco* a cambio de evitar su inclusión en el Capítulo IV.B, dado que el monitoreo de la situación de los derechos humanos de ese año en dicho Estado se realizará a través del informe de país preparado en relación con la visita *in loco*. En la práctica lo que ha sucedido es que la visita *in loco* al país termina sucediendo al año siguiente al cual la CIDH estaba considerando incluir a dicho Estado en el Capítulo IV.B. Sin duda, esta modificación ha tenido relevancia para países que en años recientes han estado al límite de ingresar al Capítulo IV.B, tales como México, Colombia, Brasil, Guatemala, El Salvador y Honduras.

3.2. El Capítulo V del Informe Anual

La reforma al Reglamento de la CIDH de 2013 también introdujo un nuevo capítulo del Informe Anual, el Capítulo V. De acuerdo con lo establecido por el artículo 59.9 del Reglamento de la CIDH, en él se “dará seguimiento a las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas en los informes de país o temáticos, o en informes publicados previamente en el Capítulo IV.B”.

En 2018 la CIDH reformuló la estructura del Informe Anual incorporando fichas de seguimiento para la identificación de logros y retos vinculados con el cumplimiento de recomendaciones. Con ello, también reformuló la metodología para la realización de un análisis integral del cumplimiento de las recomendaciones emitidas en sus informes de país.⁴⁵

Para la elaboración del Capítulo V, la CIDH acude a diferentes fuentes de información, solicitándola al Estado, las organizaciones de la sociedad civil, instituciones de derechos humanos nacionales, recopilada a través de audiencias temáticas, visitas y actividades de monitoreo.⁴⁶

A septiembre de 2022, la CIDH ha dado seguimiento al nivel de cumplimiento de sus recomendaciones en el Capítulo V del Informe Anual con relación a seis países (Colombia, Guatemala, Honduras, Jamaica, México y República Dominicana), en particular con relación a sus recomendaciones emitidas en ocho informes de país, un informe temático de país, en las recomendaciones formuladas a República Dominicana en el Capítulo IV B del Informe Anual de 2016 (véase, Tabla 1). También ha incluido dentro del análisis el cumplimiento de recomendaciones emitidas por mecanismos especiales, tales como las recomendaciones de la Mesa de Trabajo sobre Implementación de Políticas de Derechos Humanos en República Dominicana en 2018.

44 Daniel Cerqueira, *Nuevo Plan Estratégico de la CIDH: una oportunidad para mantener los vasos llenos y rellenar algunos vacíos*, Parte 2, Agenda de Derecho, 2022.

45 Cfr. CIDH, Sistema Interamericano de Monitoreo de Recomendaciones, Anexo metodológico, p. 3.

46 CIDH, Directrices generales de seguimiento de recomendaciones y decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.173 Doc. 177, 30 de septiembre de 2019, párr. 18.

Tabla 1. Países en el Capítulo V del Informe Anual de la CIDH

País	Años	Seguimiento de recomendaciones
Colombia	2014-2021	Informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia (2013) Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP (2016) ⁴⁷ Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia (2019)
Guatemala	2016, 2018, 2019, 2020	Informe Situación de los derechos humanos en Guatemala (2015) Informe Situación de Derechos Humanos en Guatemala (2017)
Honduras	2016, 2020, 2021	Informe Situación de Derechos Humanos en Honduras (2015) Informe Situación de Derechos Humanos en Honduras (2019)
Jamaica	2014	Informe sobre la situación de derechos humanos en Jamaica (2012)
México	2016-2021	Informe Situación de Derechos Humanos en México (2015)
República Dominicana	2017-2019	Situación de Derechos Humanos en República Dominicana (2015) Capítulo IV B (2016) Mesa de Trabajo sobre Implementación de Políticas de Derechos Humanos en República Dominicana (2018)

Fuente: elaboración propia.

En 2019, la CIDH explicó que en la práctica los informes de país aprobados serán examinados en el Capítulo V del año posterior a su aprobación.⁴⁸ No obstante, los criterios para examinar los informes de país en el Capítulo V después del año posterior a su aprobación no son claros. Por ejemplo, se observa que desde 2014 el Informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia ha sido incluido en el Capítulo V, mientras que el Informe sobre la situación de derechos humanos en Jamaica no ha sido seleccionado nuevamente para su análisis.

En lo que respecta a los informes temáticos, la CIDH señaló que el seguimiento de las recomendaciones puede ser incluido en el Capítulo V o puede ser presentado en un nuevo informe temático.⁴⁹ Al respecto, se observa que en el Capítulo V solo se ha incluido el Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, a pesar de que en los últimos cinco años han sido publicados informes temáticos sobre situación de derechos

⁴⁷ Cfr. *idem*.

⁴⁸ Desde 2017 la CIDH realiza el seguimiento de la implementación del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, cuya implementación, a su juicio, va de la mano con el cumplimiento de las recomendaciones en el Informe de Verdad, Justicia y Reparación.

⁴⁹ Cfr. CIDH, Directrices generales de seguimiento de recomendaciones y decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.173 Doc. 177, 30 de septiembre de 2019, párr. 19.

humanos de grupos vulnerables en países o regiones de las Américas que no cuentan con informes de seguimiento.⁵⁰

4. Informes de país y sus observaciones preliminares

La elaboración de informes sobre la situación de derechos humanos en países de la región como actividad de monitoreo ha constituido una de las principales herramientas de trabajo de la CIDH desde sus inicios. Durante sus primeros años de funcionamiento la CIDH enfocó gran parte de sus labores de monitoreo en la realización de visitas *in loco* y la preparación de este tipo de informes, incluso después de haber sido facultada para conocer y resolver casos específicos.⁵¹

Con relación a los informes de país, la práctica de la CIDH ha venido consolidando dos tipos informe: 1) los informes de país sobre situación general de derechos humanos y 2) los informes de país sobre una temática específica de derechos humanos.⁵² Si bien en algunos casos el límite puede no ser tan claro debido a la flexibilidad que tienen estos mecanismos,⁵³ los informes de país se caracterizan por un enfoque más integral de la situación de derechos humanos.

Por otro parte, los informes de país, que también han sido denominados como informe especial de país, se diferencian de los informes sobre un determinado país que la CIDH incluye en el capítulo IV.B de su Informe Anual, en que en estos últimos la decisión de su inclusión se justifica en el cumplimiento de uno de los requisitos fijados por la CIDH, mientras que para el caso de los informes de país, la decisión de su elaboración no necesariamente obedece a la ocurrencia de alguno de los supuestos del capítulo IV.B del Informe Anual.⁵⁴

Desde su Primer Período de Sesiones, el cual se llevó a cabo del 3 al 28 de octubre de 1960, la CIDH recibió numerosas comunicaciones individuales, frente a las cuales debía tomar una decisión. Pedro Nikken, expresidente de la Corte IDH, sostuvo que ante esta situación:

Una opción habría sido la de acogerse a la llamada doctrina de la incapacidad para actuar, que dominó los trabajos de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por más de quince años. Sin embargo, la CIDH adoptó un rumbo completamente distinto y consideró que debía interpretar el alcance del artículo 9 de su Estatuto para definir la extensión de sus facultades.⁵⁵

En ese Primer Período de Sesiones de 1960, la CIDH estudió el alcance de las facultades consignadas en el artículo 9 de su Estatuto a fin de determinar debidamente su competencia.

50 Véanse, por ejemplo, los informes sobre desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica, y sobre migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica.

51 Cfr. Felipe González, La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, antecedentes, funciones y otros aspectos, *Anuario de Derechos Humanos*, Santiago, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2009, p. 39.

52 La línea que divide si se trata de un informe temático o de país en algunos casos no parece ser tan clara. Véanse, por ejemplo, CIDH, Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc.49/13, 31 de diciembre de 2013; o CIDH, Haití: ¿Justicia frustrada o Estado de derecho? Desafíos para Haití y la comunidad internacional, OEA/Ser/L/V/II.12, 26 de octubre de 2005.

53 Cfr. Cecilia Medina, "The Role of Country Reports in the Inter-American System of Human Rights", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 15, núm. 4 (1997), 466.

54 Cfr. Felipe González, *Sistema interamericano de derechos humanos: transformaciones y desafíos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, p. 186.

55 Pedro Nikken, "El sedicente "fortalecimiento" del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y sus dobles estándares frente a las obligaciones internacionales de los Estados americanos", *Revista IIDH*, núm. 56 (2012), 89.

La CIDH acordó que el artículo 9(b) de su Estatuto la facultaba para “formular recomendaciones generales tanto a todos los Estados miembros, como a cada uno de ellos”; para que “adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro de sus legislaciones internas y tomen, de acuerdo con sus preceptos constitucionales, medidas apropiadas para fomentar la fiel observancia de esos derechos.” En la interpretación de la CIDH, esta facultad, junto con las demás facultades claramente establecidas en el propio artículo –especialmente la de los acápites c) y d), así como la del artículo 11c)–, le conferían la competencia para examinar la situación de los derechos humanos en los países americanos donde se produjeran violaciones flagrantes y reiteradas de esos derechos; para solicitar de los gobiernos respectivos las informaciones del caso y, cuando lo estimare conveniente, la anuencia para trasladarse a su territorio, formular las recomendaciones convenientes y, finalmente, para preparar los informes del caso.⁵⁶

Esta interpretación de sus facultades volvió a ser objeto de discusión a partir de la aprobación del Protocolo de Buenos Aires de la Carta de la OEA de 1967. El artículo 57.f) de dicho Protocolo estableció que la AG-OEA tendría como atribución principal la de “considerar los informes anuales y especiales que deberán presentarle los órganos, organismos y entidades del Sistema Interamericano”. En aquel momento, esta inclusión llevó a replantear si la CIDH podía seguir publicando los informes de países una vez aprobados o si solo podían ser presentados como parte de su Informe Anual. Esta última interpretación, sostiene el excomisionado Tom Farer, hubiera dado la posibilidad a que los Estados continuasen cometiendo “campañas de exterminio” mientras el informe terminado permanecía en un cajón aguardando a que llegue la fecha de la celebración de la AG-OEA. Asimismo, también podría haber sido contrario a la estrategia de denunciar y desacreditar (conocida comúnmente por su denominación en inglés como “*namning and shaming*”), ya que hubiese permitido a la AG-OEA discutir el informe como confidencial y dejar sin publicar los hallazgos de la CIDH, privando a la opinión pública internacional de la valiosa información, que es, a la postre, destinataria principal de este tipo de informes⁵⁷. Finalmente, se optó por confirmar la interpretación que facultaba a publicar los informes tan pronto como fueran aprobados y más allá de la presentación del Informe Anual a la AG-OEA.

A partir de esta amplia interpretación de sus facultades, que de acuerdo con Faúndez Ledesma “probablemente iba más allá de la intención original de los redactores del Estatuto”,⁵⁸ la CIDH da comienzo a la publicación de informes sobre violaciones de derechos humanos en países específicos, y con esto se hace de una herramienta de respuesta a situaciones de violaciones generalizadas de derechos humanos. Los primeros países que fueron objeto de estudio y recomendaciones fueron Cuba, Haití y República Dominicana.

Asimismo, en la mencionada primera sesión, la CIDH también estudió si de acuerdo con su Estatuto estaba facultada para tomar una decisión individual sobre las comunicaciones o reclamaciones que le fueran dirigidas a propósito de violaciones de los derechos humanos en países americanos (fuera de la petición individual), concluyendo que no estaba facultada para tomar ninguna decisión individual respecto de dichas comunicaciones o reclamaciones.⁵⁹ Sin embargo, la CIDH consideró que las comunicaciones constituían una fuente valiosa para conocer la

56 Cfr. Secretaría de la OEA, La Organización de los Estados Americanos y los derechos humanos, Washington, 1972, pp. 37 y 38.

57 Cfr. Tom Farer, “The Rise of the Inter-American Human Rights Regime: No Longer a Unicorn, Not Yet an Ox”, *Human Rights Quarterly*, vol. 19, núm. 3 (1997), 517.

58 Faúndez, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, p. 40.

59 Cfr. Secretaría de la OEA, La Organización de los Estados Americanos y los derechos humanos, Washington, 1972, p. 38.

situación de los derechos humanos en los diferentes países de la región, y, por lo tanto, declaró que las consideraría a título informativo en la elaboración de sus informes.⁶⁰

Por su parte, Farer señala que la CIDH decidió no adoptar criterios objetivos para la toma de la decisión de realizar un informe de país sobre un determinado Estado debido a que la falta de un correlato entre posibles indicadores (como el número de casos sin resolver ante la CIDH) y la gravedad de una situación podría haber llevado a un sinfín de discusiones sobre la presencia o no de los criterios habilitantes.⁶¹

Esta facultad de elaborar informes de país, resistida desde un primer momento por los Estados que eran objeto de escrutinio,⁶² volvió a sufrir cuestionamientos de parte de algunos Estados a partir de la década de los noventa, los cuales entendían que la CIDH había sido creada en un contexto en el que predominaban las dictaduras y que, con las transiciones a la democracia que habían operado en la mayoría de los países del continente, las funciones de la CIDH habían quedado, por lo menos, desactualizadas. Esta posición, como bien sostuvo Nikken, “representa un falso dilema. Lo esencial en materia de derechos humanos viene dado por las víctimas y sus derechos y no por la forma del gobierno que los viola. Cuando se infringe la garantía debida a los derechos humanos, es irrelevante si el agente de la infracción es de origen legítimo o ilegítimo”.⁶³ Por su parte, Farer explica que, paradójicamente, contrario a las posiciones planteadas acerca de la importancia de los informes sobre países en el marco contexto de procesos de democratización, era más probable que estos informes fueran más efectivos en el contexto democrático que en la era previa del terror.⁶⁴

En ese contexto, algunos Estados planteaban que la CIDH debía limitar sus actividades –en palabras de esos Estados “fortalecer”– a labores de promoción de los derechos humanos⁶⁵ y, por ende, disminuir sus funciones de monitoreo y de protección. Como explica el excomisionado Felipe González Morales, “una propuesta central en este sentido consistía en poner fin a los Informes sobre países de la Comisión Interamericana [...]. Una propuesta subsidiaria a la anterior consistió en terminar con la facultad de la Comisión de decidir qué Estados eran merecedores de un informe, y entregar esta determinación a los órganos políticos de la OEA”.⁶⁶

A diferencia de lo que ocurre con los informes incluidos en el capítulo IV.B del Informe Anual, de acuerdo como fue desarrollado previamente, los “informes de países” a secas o “informes especiales de países” son informes dedicados exclusivamente a la situación general de derechos humanos de un país, usualmente es precedido por una visita al Estado respectivo, salvo que este no autorice a la CIDH para ingresar a su territorio.⁶⁷ Al respecto, es importante destacar la importancia que tiene la definición del alcance de la visita de la CIDH al país durante el proceso

60 Cfr. *idem*.

61 Farer, *The Rise of the Inter-American Human Rights Regime*, p. 530.

62 Véanse, por ejemplo, CIDH, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Cuba, OEA/Ser.L/V/II.7, Doc. 4, 17 de mayo de 1963; Felipe González, Informes sobre países, protección y promoción, en Juan Méndez y Francisco Cox (eds.), *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

63 Nikken, *El sedicente “fortalecimiento” del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, p. 84.

64 Cfr. Tom Farer, *The future of the Inter-American Commission on Human Rights: Promotion versus Exposure*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, p. 524.

65 Cfr. *idem*.

66 González, *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: antecedentes, funciones y otros aspectos*, p. 40.

67 Cfr. *ibid.*, p. 39.

de negociación de la visita que la CIDH suele tener con los Estados, dado que el alcance de la visita suele determinar el alcance sustantivo que posteriormente tendrá el informe de país.

Las visitas *in loco* o visitas de trabajo representan una oportunidad única para que la CIDH recolecte información de primera mano para la elaboración de este tipo de informes. Con el fin de maximizar la utilidad de esta información se requiere elaborar una estrategia sistemática para la recolección, registro, almacenamiento y análisis de la información, sobre todo de la toma de denuncias y testimonios,⁶⁸ con el objetivo de garantizar que la información se compile de manera eficiente, se reduzca el tiempo, el dinero y otros recursos utilizados en la tarea.⁶⁹ Los Estados están obligados a proporcionar a la CIDH cualquier documento con la observancia de los derechos humanos que esta considere necesario para la preparación del informe.⁷⁰

La entrevista, la cual a menudo también se denomina testimonio, es uno de los métodos más comunes para la obtención de información:⁷¹ desde un primer momento, o desde el momento en el que la persona que va a entrevistar lo crea conveniente, esta debe pedir permiso para tomar notas o grabar y en un futuro utilizar las mismas (consentimiento informado).⁷² Es poco probable que se tenga una segunda oportunidad para entrevistar a la misma víctima o testigo, por lo que quien esté entrevistando debe asegurarse de que obtiene la narración más completa posible.⁷³

Sin embargo, más allá de su innegable utilidad, la realización de la visita *in loco* no es un requisito excluyente para la elaboración de los informes. Interpretar lo contrario, le daría la posibilidad a los Estados que no están dispuestos a ser escrutados a bloquear la elaboración de este tipo de informes a partir de no autorizar una visita al terreno. Ejemplos de informes sin visitas *in loco* hay muchos, pero el más emblemático es el primer informe de país elaborado por la CIDH en 1962 sobre la situación de Cuba en el que los hallazgos se basaron en denuncias y testimonios recibidos por la CIDH sin haber visitado ese Estado.⁷⁴

Otro de los puntos importantes que se deben señalar es que no es siempre la CIDH la que ha tomado la decisión de realizar una visita y el correspondiente informe, sino que, en algunos casos, fueron Estados con gobiernos tanto constitucionales como *de facto*, e incluso órganos políticos de la OEA, los que solicitaron las visitas.⁷⁵ En los casos en los que fue la CIDH la que tomó la decisión de realizar un informe de país, existe una práctica de transmitir en forma confidencial

68 Para efectos de poder hacer un mejor análisis y eventualmente identificar patrones a partir de la información recolectada por medio de entrevistas o testimonios es importante, como mínimo, recolectar: a) hora, fecha y lugar de la obtención; b) nombre de la persona que proporciona la información; c) datos demográficos de la persona que suministra la información: edad, género u orientación sexual, etnia, profesión; d) nombre de quien realizó la entrevista; e) apuntes sobre su origen y validez; f) información sobre posibles o presuntos perpetradores de las violaciones de los derechos humanos; y g) atribución de un número específico que permita identificar la información.

69 Cfr. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (CNUDH), Comisiones de investigación y misiones de determinación de los hechos en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Guía y práctica, HR/PUB/14/7, 2015, p. 45.

70 Cfr. CIDH, Reglamento de la CIDH, entrada en vigor el 1 de agosto de 2013, artículo 57.f.

71 En los casos en que esto sea posible, resulta conveniente planear y preparar las entrevistas con antelación, siempre que se disponga de algún conocimiento sobre las personas a ser entrevistadas. Sin embargo, en muchas situaciones las personas en terreno entran en contacto con víctimas y testigos sin previo aviso y en estos casos será fundamental tener en claro qué tipo de información puede ser útil obtener.

72 Cfr. CNUDH, Comisiones de investigación y misiones de determinación de los hechos, p. 57.

73 Cfr. *idem*.

74 Cfr. Medina, *The Role of Country Reports in the Inter-American System of Human Rights*, p. 463.

75 Véase, por ejemplo, CIDH, Informe sobre la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en República Dominicana, OEA/Ser.L/V/II.1314 Rev, 15 de octubre de 1965, Capítulo I. Antecedentes.

esa información a los Estados para que estos “inviten” *motu proprio*, permitiéndoles demostrar ante la opinión pública que no tienen nada que ocultar sobre la situación de derechos humanos bajo su jurisdicción.⁷⁶ Un ejemplo paradigmático de visita solicitada por un Estado fue la realizada en 1980 a Colombia, en la que la CIDH terminó facilitando la liberación de más de medio centenar de rehenes de la Embajada de la República Dominicana, entre los que se encontraban representantes diplomáticos de varios países, funcionarios del Estado y miembros de la sociedad colombiana, quienes estuvieron cautivos por 61 días (para mayor información, véase apartado 4.3 de este capítulo).⁷⁷

Otra práctica importante que la CIDH ha desarrollado a lo largo de los años es la de elaborar documentos que ha denominado “Observaciones preliminares” al final de sus visitas *in loco* o de sus visitas de trabajo. Las observaciones preliminares, por lo general, suelen adoptarse y publicarse el último día de la visita en el mismo país y constituyen una especie de miniinforme de las principales cuestiones y hallazgos que la CIDH monitoreó y documentó durante su visita al país. Además, las observaciones preliminares suelen tener una sección final con las principales recomendaciones que la CIDH realiza al Estado a efectos de respetar y garantizar los derechos humanos hasta que posteriormente sea publicado el informe sobre situación de derechos humanos de dicho país, el cual incorpora un análisis mucho más integral y exhaustivo. Si bien esto no es una práctica permanente y uniforme, las observaciones preliminares le permiten a la CIDH tener una respuesta más pronta frente a las principales violaciones de derechos humanos que ha evidenciado en el terreno e iniciar un proceso de diálogo y seguimiento con los Estados, los cuales luego, en muchos casos, se han traducido en medidas concretas de seguimiento a las recomendaciones hechas en las mismas.

A pesar de los ataques que recibe esta facultad en forma cíclica por parte de Estados o grupos de Estados,⁷⁸ tal como sostiene Felipe González Morales, podemos concluir que “la elaboración de informes sobre países por parte de la Comisión continúa teniendo pleno sentido en ciertas circunstancias y por eso este papel ha sido reafirmado por la propia CIDH. Los Informes cubren necesidades que la tramitación de casos específicos individuales no satisface por sí sola.”⁷⁹

4.1. La relación entre los informes de países y las visitas *in loco* de la CIDH

Hasta septiembre de 2022, la CIDH ha realizado 102 visitas *in loco*⁸⁰ y elaborado 77 informes de países, 54 de los cuales han surgido a partir de visitas *in loco*. La primera visita *in loco* fue en 1961 a la República Dominicana y la última que se registra es a Venezuela en febrero de 2020. Haití, con 15 visitas *in loco*, es el país que más ha tenido este tipo de visitas por parte de la CIDH y, al mismo tiempo, es el país que más informes de país tiene (9), al igual que Guatemala (véase, Tabla 2). En relación con los informes de país, el primero fue sobre la situación de Cuba en 1962 y el último sobre la situación de derechos humanos en Chile, presentado el 25 de enero de 2022, a dos años

76 Cfr. Farer, *The Rise of the Inter-American Human Rights Regime*, p. 530.

77 Cfr. David Padilla, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en IIDH, *Estudios básicos de derechos humanos*, t. 1, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994, p. 241.

78 En un claro mensaje de algunos Estados que entendían que no todos los Estados por igual eran objeto de escrutinio por parte de la CIDH y en contra del valor que la CIDH otorga a la información recibida de parte de la sociedad civil, véanse, por ejemplo, AG-OEA, Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.P AG/RES. 1 (XLIV-E/13) corr. 1, 24 de marzo de 2013, párr. 15. “Reiterar a la Comisión que en su informe anual efectúen un balance general sobre la evolución global de la situación de los derechos humanos en todos los Estados miembros de la OEA, teniendo en cuenta como fuentes de información, entre otras, las que suministren los Estados miembros”.

79 González, *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: antecedentes, funciones y otros aspectos*, p. 41.

80 CIDH, Visitas *in loco* realizadas por la CIDH, 1 de septiembre de 2022.

de la realización de la visita a dicho país. Al igual que con las visitas *in loco*, Haití es el país sobre el que la CIDH ha realizado más informes sobre situación de derechos humanos.

Tabla 2. Países con informes de país

País	Número de informes de país
Guatemala	9
Haití	9
Cuba	8
Chile	5
Colombia	5
Nicaragua	5
Bolivia	4
Honduras	4
República Dominicana	4
El Salvador	3
Paraguay	3
Venezuela	3
Brasil	2
México	2
Panamá	2
Perú	2
Surinam	2
Argentina	1
Ecuador	1
El Salvador y Honduras	1
Jamaica	1
Uruguay	1

Fuente: elaboración propia.

Con relación a la última visita *in loco* que registra la CIDH es importante anotar que la delegación de la Comisión nunca llegó a ingresar al territorio venezolano. Lo anterior obedeció a que la CIDH organizó y anunció la visita a partir de la invitación realizada por el Representante Permanente ante la OEA designado por la Asamblea Nacional de Venezuela, reconocido por la Asamblea General de la Organizaciones de los Estados Americanos, así como en consideración del llamado realizado por años por organizaciones de la sociedad civil venezolana a la CIDH, pero sin llegar a contar nunca con la autorización de las autoridades a cargo del presidente Nicolás Maduro. La falta de autorización y el contexto en el que se intentó llevar a cabo la visita hacía prever, como terminó sucediendo, que se le impediría el ingreso a territorio venezolano a la CIDH. Debido a lo anterior, la CIDH terminó improvisando una visita a Venezuela en la ciudad fronteriza de Cúcuta en Colombia.⁸¹

81 CIDH, CIDH lamenta que se haya negado su ingreso a Venezuela y anuncia que se encontrará con las víctimas y organizaciones en la frontera con Colombia, 4 de febrero de 2020.

4.2. Argentina: la visita *in loco* de 1979 y el “Informe sobre la situación de los derechos humanos de Argentina” de 1980

Un caso de estudio emblemático, por su impacto y la repercusión que tuvo un informe de país, es el “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina” de 1980, que se produce a partir de la visita *in loco* que realizó la CIDH en 1979. La CIDH había comenzado a recibir, incluso antes del golpe de estado militar de 24 de marzo de 1976, numerosas denuncias de “violaciones graves, generalizadas y sistemáticas” en Argentina.⁸² Como consecuencia de lo anterior, la CIDH informó al Estado argentino su voluntad de realizar una visita *in loco* a fin de documentar la situación de derechos humanos en el país, “por considerar que este es el medio más idóneo para establecer con la mayor precisión y objetividad la situación de los derechos humanos en un determinado país y momento histórico”.⁸³

En diciembre de 1978, casi tres años después, el Gobierno argentino transmitió a la CIDH una invitación oficial para que se llevase a cabo la visita *in loco*. Finalmente, la visita se realizó entre el 6 de septiembre y el 20 de septiembre de 1979, 14 días en los que la CIDH documentó, por medio de entrevistas a autoridades públicas, organismos de seguridad del Estado, víctimas de violaciones de derechos humanos, representantes sindicales y políticos, así como visitas a centros carcelarios, la información para la elaboración del informe de la situación de derechos humanos de este país, publicado en el año 1980.⁸⁴

Además de poder entrevistarse con funcionarios del gobierno militar y organizaciones de la sociedad civil y visitar centros de detención, la visita le permitió a la CIDH recolectar de primera mano 5580 denuncias, de las cuales 4153 eran nuevas.⁸⁵ A raíz de una invitación que realizó la propia CIDH para que las personas presentaran su correspondiente denuncia, los periódicos relatan que, durante el primer día de recepción de denuncias, hubo filas de entre 2000 y 3000 personas.⁸⁶

La metodología para la elaboración del informe se basó en información obtenida por la CIDH antes de su llegada Argentina y en por lo menos, 70 entrevistas realizadas a víctimas de graves violaciones de los derechos humanos y representantes de asociaciones sindicales y defensores de derechos humanos realizadas en la visita *in loco*. No obstante, en el informe también hay abundante información que se basa en “otras entrevistas con víctimas”, por lo que la cifra de víctimas entrevistadas podría ser mayor.

Dentro de los principales hallazgos y conclusiones de este informe se destaca, que en el período comprendido entre los años 1975 a 1979 las autoridades argentinas habrían participado en numerosas y graves violaciones de los derechos humanos, justificándose en las facultades excepcionales del Estado de sitio y en aras de defender la seguridad nacional. La CIDH documentó múltiples violaciones del derecho a la vida y el derecho a la seguridad e integridad personal, al identificar que miembros de los organismos de seguridad del Estado habrían participado en múltiples homicidios y desapariciones, especialmente en el marco de detenciones arbitrarias en cárceles públicas. La CIDH también manifestó su preocupación por el alto número de cuerpos sepultados en cementerios públicos como NN omitiendo su proceso de identificación. Adicionalmente, se

82 Cfr. CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina, OEA/Ser.L/V/II.49, doc. 19, 11 de abril de 1980, Introducción, A. Antecedentes, párr. 1.

83 Cfr. *ibid.*, párr. 2

84 *Ibid.*, Introducción.

85 Cfr. *ibid.*, Introducción, B. Actividades desarrolladas por la Comisión durante su observación *in loco*, párr. 3.1.

86 Véase, por ejemplo, El Clarín, *La Comisión de la OEA se reunió con el gobierno*, 8 de septiembre de 1979.

registraron numerosas denuncias sobre la práctica estatal de someter a torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes a los detenidos y opositores del gobierno.

En cuanto al derecho a la libertad personal, la CIDH identificó un alto número de personas detenidas como consecuencia de órdenes ejecutivas derivadas de las facultades especiales conferidas al presidente bajo el Estado de sitio, sin contar con una justificación legítima ni un debido proceso. Además, la comisión recibió múltiples denuncias sobre la prolongación injustificada de las detenciones, incluso en casos en los que ya se había cumplido el tiempo de condena, así como por la ineficacia del *habeas corpus* y la falta de resolución de las repetidas solicitudes realizadas por personas interesadas en salir del país. Aunado a lo anterior, la CIDH expuso su preocupación por la suspensión de los derechos políticos y las limitaciones padecidas por las personas para ejercer el derecho a la libertad de opinión, expresión, información y la defensa de los derechos humanos en el país, debido al temor de ser perseguidas por esta causa. Finalmente, la Comisión registró casos de discriminación en contra de personas judías, así como la existencia de una prohibición legal del culto de los Testigos de Jehová.⁸⁷

Entre las principales recomendaciones que la CIDH formuló en su informe se destacan las siguientes: i) deber de investigar y sancionar las muertes y desapariciones en las que se habría identificado participación de agentes del Estado, ii) crear un registro central de detenidos con el objetivo de que los familiares puedan obtener información sobre las detenciones realizadas, iii) derogar el Estado de sitio, iv) liberar a las personas cuyas detenciones se han prolongado de forma irrazonable, v) garantizar el derecho a salir del país, vi) brindar un trato a los detenidos de acuerdo con las normas internacionales para el tratamiento de personas privadas de la libertad, vii) garantizar el derecho al debido proceso legal, asegurando el derecho de defensa, viii) garantizar la efectividad del recurso de *habeas corpus* y de amparo, ix) restablecer la oportunidad de participación política y, x) derogar el Decreto No 1867 de 1976 por el que se prohíbe el culto de los Testigos de Jehová así como investigar y sancionar actos de discriminación en contra de personas judías.⁸⁸ Al referirse a las conclusiones y recomendaciones del informe de la CIDH sobre Argentina, Kathryn Sikkink sostuvo que:

En sus conclusiones, la CIDH instó en dos ocasiones al gobierno a realizar juicios, tanto por muertes como por torturas atribuidas a funcionarios del gobierno. Específicamente, la CIDH recomendó al gobierno argentino “iniciar las investigaciones correspondientes, juzgar y sancionar con toda la fuerza de la ley a los responsables”.

Hoy, esto parece una recomendación simple y obvia, pero no era ni simple ni obvia en ese momento. Aun así, esta no era la primera vez que la CIDH recomendaba juicios por violaciones de derechos humanos. Usando un lenguaje bastante similar, la CIDH primero propuso que un gobierno enjuiciara y castigara a los perpetradores individuales en su informe de 1974 sobre violaciones de derechos humanos en Chile durante el régimen de Pinochet, y luego nuevamente en un segundo informe sobre Chile publicado en 1977. Esta recomendación fue repetida en los informes de la CIDH sobre El Salvador y Haití en 1979. Para cuando la CIDH hizo esta recomendación en el caso argentino, esta ya formaba parte del repertorio estándar de la institución. Cuando la CIDH recomendó juicios a Chile por primera vez en 1974, lo hizo incluso antes de que se celebrara el primer juicio nacional de derechos humanos en Grecia. Estos comisionados se adelantaron a su

87 CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina, OEA/Ser.L/V/II.49, doc. 19, 11 de abril de 1980, Capítulos II, III, IV, V, VI y Conclusiones.

88 *Ibid.*, Recomendaciones.

tiempo y lugar al pensar en la rendición de cuentas. Estaban sugiriendo algo que nunca antes se había hecho en América Latina: juicios internos de funcionarios estatales por violaciones de derechos humanos. Por uno de esos giros inesperados de la historia, el “club anticomunista de caballeros” de la OEA había nombrado a miembros de la Comisión tan comprometidos en su misión de promover los derechos humanos que contribuyeron al inicio de la cascada de la justicia.

Las organizaciones de derechos humanos en Argentina no tuvieron que esperar a leer el informe de la CIDH para decidir que querían algún tipo de justicia: muchas víctimas compartían el deseo de juicio y retribución. Sin embargo, todavía era difícil para los ciudadanos argentinos imaginar que era posible convertir su sentida necesidad de justicia en alguna forma práctica, por lo que las recomendaciones de la CIDH fueron importantes para brindar el apoyo de una respetada organización internacional.⁸⁹

Una vez elaborado y publicado el informe, el gobierno militar se negó a publicarlo y prohibió su circulación en el país, argumentando que el informe no cumplía con “los requisitos de ecuanimidad y objetividad que deberían ser indispensables en un documento de tanta importancia”, toda vez que utilizaba “elementos distorsionantes de la verdad”.⁹⁰ En el documento denominado “Observaciones y Comentarios Críticos del gobierno de la República Argentina al Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina”, el Estado llegó a afirmar: “el tono y características del Informe permiten dudar de si la intención que lo alienta es solamente la de promover el respeto de los derechos humanos, competencia específica de la CIDH, o más bien la de pretender enjuiciar a un Gobierno intentando provocar su desprestigio, tareas que por cierto la Carta de la OEA no asigna a la CIDH”.⁹¹ De acuerdo con el excomisionado Tom Farer, solo el resultado positivo de la visita *in loco* de la CIDH en Bogotá en 1980 para destrabar la toma de rehenes en la Embajada de República Dominicana en esa ciudad impidió que Argentina lanzara una campaña aun más fuerte en contra de las facultades de la CIDH para elaborar este tipo de informes.⁹²

Este informe, que no venía a ser el primero en su especie, ya que existían otros de organizaciones no gubernamentales internacionales, se caracterizó por ser el más exhaustivo, riguroso y mejor fundamentado que se produjo durante esos años con relación a las obligaciones internacionales del Estado,⁹³ y por provenir de un organismo intergubernamental considerado, en aquel

89 Cfr. Sikkink, *The justice cascade*, pp. 66 y 67. Kathryn Sikkink define “la cascada de la justicia” como la tendencia que se ha dado en la política mundial a partir de la interrelación de tres tipos de juicios dirigidos a responsabilizar penalmente a funcionarios estatales, incluidos los jefes de Estado, por violaciones de derechos humanos. Estos tipos de juicios son, en primer lugar, los juicios internacionales, que se dan cuando los Estados, generalmente actuando en nombre de las Naciones Unidas, establecen tribunales como la Corte Penal Internacional (CPI) o el Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia (TPIY). En esta categoría se incluyen también los denominados tribunales penales “híbridos”, como el Tribunal Especial de Sierra Leona, los cuales combinan procesos legales internacionales y nacionales. La segunda categoría son los juicios extranjeros, es decir, aquellos que ocurren cuando Estado decide utilizar sus cortes nacionales para juzgar a un funcionario de otro Estado, a veces utilizando el procedimiento conocido como “jurisdicción universal”. El tercer tipo y el más común tiene que ver con los juicios a nivel interno, que se dan cuando los tribunales del país donde ocurrieron las violaciones de derechos humanos asumen la tarea de juzgar a los criminales de derechos humanos internacionales, incluidos los tribunales penales híbridos.

90 Carta del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto al Secretario de Estado, Cyrus R. Vance, Documentos Desclasificados de Estados Unidos, 20 de abril de 1980.

91 Estado de Argentina, Observaciones y Comentarios Críticos del gobierno de la República Argentina al Informe de la Interamericana de Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina, 1980.

92 Cfr. Farer, *The Rise of the Inter-American Human Rights Regime*, p. 540.

93 Cfr. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, “Siempre cuenta tu historia”. [Documental] 40 años de la Misión de la

entonces, conservador y formal. Por su incuestionable valor probatorio, este logró legitimar las denuncias de víctimas y sus familiares y allanar el camino para terminar con la impunidad y el silencio. Al referirse a la visita y el informe sobre Argentina de la CIDH, el jurista y filósofo del derecho argentino, Carlos Nino, en su libro *Juicio al mal absoluto* señaló que:

La oposición internacional a los abusos de derechos humanos fue bastante eficiente al atenuar la represión luego de 1979. A la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a la que se había impedido realizar una visita a Argentina por algún tiempo, se le permitió entrar en diciembre de 1978 debido al aumento de la presión de Estados Unidos. Luego de realizar una detallada visita en 1979, la Comisión Interamericana publicó un reporte que contenía una seria condena del régimen militar argentino. La Comisión Interamericana concluyó que, a través de acciones y omisiones, el Estado argentino, junto con sus agentes, violó los derechos humanos fundamentales reconocidos en la Declaración Americana sobre Derechos del Hombre, incluyendo el derecho a la vida, la libertad personal, la integridad y la seguridad personal, y el derecho a juicio. La Comisión Interamericana centró su atención particularmente en las desapariciones, subrayando que habían disminuido a partir de la visita de la Comisión. El gobierno argentino se negó a la publicación del reporte en la Argentina sin sus refutaciones. El reporte de la Comisión atrajo el interés del Presidente de los Estados Unidos, James Carter. La subsecretaria de Estado para los Derechos Humanos de los Estados Unidos, Patricia Derian, así como Tex Harris de la Embajada de los Estados Unidos en Buenos Aires, aplicaron una presión cada vez más intensa sobre el régimen militar para limitar sus abusos en los derechos humanos.⁹⁴

Tres años después de la publicación del informe sobre Argentina de la CIDH, el presidente Raúl Alfonsín creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep), el 15 de diciembre de 1983, la cual fungió como una comisión de la verdad, con el objetivo de investigar los casos de desaparición forzada que se dieron en la dictadura militar –tal y como lo había recomendado la CIDH en su informe–. Como resultado de las labores de investigación y documentación de la Conadep, en septiembre de 1984 fue publicado el informe *Nunca Más*, el cual detalla las cifras y las graves violaciones de los derechos humanos acaecidas en este período. El informe final establece que aproximadamente 8.960 personas continuaban desaparecidas para la fecha de presentación del informe, señalando expresamente que, la cifra real era mayor en atención a las desapariciones que no fueron denunciadas.⁹⁵ Para la elaboración del informe, la Conadep realizó entrevistas a familiares de personas desaparecidas, víctimas detenidas en centros de detención clandestinos y agentes estatales que participaron en la perpetración de estos hechos, conformando 7.380 legajos de denuncias, de los cuales, se identificaron 1.086 que permitían acreditar plenamente los hechos. Posteriormente, el informe *Nunca Más* sería usado como fundamento probatorio por el fiscal en los emblemáticos “juicios a las juntas”, realizados en 1985 con el fin de establecer la responsabilidad de altos mandos en la comisión de graves violaciones de los derechos humanos en el marco de la dictadura militar.

De acuerdo con el excomisionado Juan Méndez, el informe de la CIDH sobre Argentina representó “un hito en la investigación en derechos humanos, en el monitoreo de derechos humanos

Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA a la Argentina, por Juan Méndez, Relator Especial sobre Tortura ONU, 6 de septiembre de 2019

94 Carlos Nino, *Juicio al mal absoluto*, Buenos Aires, Ariel, 2006, pp. 111 y 112.

95 Conadep, *Nunca Más: Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, septiembre de 1984.

y en el análisis del derecho internacional aplicable a violaciones internacionales de derechos humanos.⁹⁶ La publicación del informe significó la visibilización, sobre todo a nivel internacional, de una situación que se venía denunciando en diferentes foros pero que el Estado argentino, hasta ese momento, había podido desmentir y negar a partir de acusaciones sobre la supuesta existencia de campañas de difamación contra el gobierno con el fin de desestabilizarlo, definidas como “Campañas Anti-Argentina”.⁹⁷ Con relación a este informe, la profesora María Pía Carazo Ortiz sostuvo que:

El informe sobre Argentina marca un antes y un después en el trabajo de la Comisión Interamericana, en particular en el establecimiento de pruebas de violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos, tales como las desapariciones forzadas. Esto es algo de lo que no se suele hablar y que no se reconoce, pero la verdad es que el trabajo de la Comisión Interamericana en toda esa época con la visita y el informe sobre Argentina, así como con relación a Chile, cambió el mundo de los derechos humanos. Muchos de los mecanismos de las Naciones Unidas basan sus métodos de monitoreo en la experiencia que empezó a desarrollar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desde aquel entonces.⁹⁸

En 1984, cuatro años después de su publicación y solo como consecuencia de la vuelta a la democracia en la Argentina, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) lo publica bajo el nombre de *El informe prohibido* y en su prólogo da cuenta de que “este documento, pese a su interés e importancia, es prácticamente desconocido en nuestro país”.⁹⁹ El prólogo también relata el riesgo al que se expusieron los miembros de esa organización para que el contenido del informe llegara a oídos de diferentes sectores y personalidades de la sociedad argentina:

Las organizaciones de derechos humanos no encontraron entonces una sola imprenta dispuesta a correr el riesgo de imprimirlo. La representación de la OEA en Buenos Aires [...] no cumplió con su obligación de colocar ejemplares a la venta y procurar su difusión. Más aun, ocultó o destruyó las copias que le llegaron. Solo fue posible traer por nuestros propios medios desde Washington 500 ejemplares y reproducir a escondidas, mediante el sistema de fotocopiado, otros 2000, que se hicieron llegar a diarios, periodistas, jueces, obispos y personalidades relevantes, además de distribuirse entre miembros de organizaciones de derechos humanos y familias afectadas, quienes costearon la precaria y clandestina edición.¹⁰⁰

La publicación tenía la intención de que el pueblo argentino leyera *El informe*, cuyo conocimiento le estuvo vedado, y que esto sirviera “de conciencia crítica para el futuro, de pieza

96 Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, *Siempre cuenta tu historia*.

97 Cfr. Guadalupe Basualdo, *Mobilización legal internacional en dictadura. La visita de la CIDH y la creación del CELS*, Buenos Aires, Teseo Press, 2019, p. 153.

98 Entrevista realizada a María Pía Carazo Ortiz Ph.D., profesora de University for Peace Costa Rica y autora del libro *Das Länderberichtsverfahren der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte* (El proceso de presentación de informes por país de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos), publicado por la editorial alemana Springer en 2019. Este libro aborda el proceso de presentación de informes por país en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos y proporciona el primer análisis integral y sistemático del proceso de presentación de informes por país de la CIDH, además de conocimientos sobre la práctica de investigación, prevención y procesamiento judicial de casos de violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos y problemas sistémicos en el continente americano desde 1959 hasta 2018.

99 CELS, *El informe prohibido. Informe de la O.E.A sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina*, Buenos Aires, OSEA-CELS, 1984, p. 6.

100 *Idem*.

condenatoria para los responsables y de garantía de que en la Argentina estos episodios no podrán repetirse”.¹⁰¹

4.3. Colombia: la visita *in loco* durante la toma de la Embajada de la República Dominicana en 1980 y el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Colombia de 1981

Un ejemplo paradigmático de visita solicitada por un Estado fue la realizada en 1980 a Colombia.¹⁰² En el marco de una toma de rehenes realizada por el movimiento guerrillero M-19 en la Embajada de la República Dominicana, el presidente Julio César Turbay Ayala solicitó la intervención de la CIDH. En la misiva que ofició de nota de invitación, el Estado de Colombia ofreció a la CIDH “servir de garantes, ante los captores de la sede de la Embajada dominicana, del estricto cumplimiento que el gobierno le (sic) dará a todas las cláusulas de esta carta, que para el Ejecutivo tiene inmediata vigencia”.¹⁰³ Asimismo, en respuesta a la nota enviada por el Estado, el comando guerrillero que se encontraba realizando la toma también se dirigió a la CIDH por medio de una carta, en la que manifestó su gratitud por la posible intervención de la CIDH, considerándola una “cabal garantía de que [sus] compañeros de lucha que se encuentran detenidos, acusados de delitos de naturaleza política, recibirán la protección de esa Comisión, gozarán de todas las garantías procesales y legales tendientes a evitar cualquier violación de sus derechos”.¹⁰⁴

De acuerdo con el exsecretario ejecutivo de la CIDH, Edmundo Vargas Carreño, la solución que propuso la CIDH fue la realización de nuevos procesos para las personas que, de acuerdo con las alegaciones del M-19, habían sido condenados bajo tortura y la observación de los juicios en trámite a través de una veeduría.¹⁰⁵ Finalmente, el desenlace fue: los guerrilleros, junto con los rehenes, acompañados de miembros de la CIDH y otras personas, abordaron un avión rumbo a La Habana, liberando algunos rehenes en Colombia y el resto en la capital cubana.¹⁰⁶

4.4. Nicaragua: la visita *in loco* de 2018, el informe “Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua” y el monitoreo posterior

En años recientes, la facultad de la CIDH de aprobar informes sobre la situación de derechos humanos de un país y hacer públicos sus hallazgos y recomendaciones tras su aprobación, probó ser de crucial importancia para el monitoreo rápido y eficaz de las violaciones de los derechos humanos ocurridas en el contexto de la represión estatal de las protestas que se iniciaron el 18 de abril de 2018 en Nicaragua. En un contexto en el que la represión violenta de las protestas se venía agravando día tras día, la CIDH logró contar con la aprobación del Estado de Nicaragua para realizar una visita al país del 17 al 21 de mayo de 2018, prácticamente a menos de un mes del inicio de las protestas, lo cual representó un avance significativo en la capacidad de respuesta rápida y

101 *Ibid.*, p. 9.

102 Cfr. Padilla, *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, p. 241.

103 CIDH, Informe sobre la situación de Derechos Humanos en la República de Colombia, OEA/Ser. L/V/II.53. doc. 22, 30 de junio de 1981, Introducción, Capítulo C. La Comisión y la solución del problema planteado por la toma de la Embajada Dominicana.

104 *Ibid.*, n. 4.

105 Cfr. Edmundo Vargas Carreño, “Funciones de la Comisión interamericana de derechos humanos: observaciones *in loco* e informes sobre situaciones de derechos humanos”, [Memorias] *Seminario El Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI*, t. I, San José, Corte IDH, 1999, p. 508.

106 Cfr. CIDH, Informe sobre la situación de Derechos Humanos en la República de Colombia.

en el tiempo que suele tomarle a la CIDH conseguir este tipo de visitas, que en muchos casos era de meses o a veces hasta años. Al finalizar la visita, el 21 de mayo de 2018, la CIDH publicó sus Observaciones Preliminares de la visita de trabajo a Nicaragua en la que presentaba sus hallazgos sobre la base de lo que pudo monitorear y documentar en el terreno e hizo 15 recomendaciones al Estado nicaragüense.¹⁰⁷

Posteriormente, el 21 de junio de 2018, la CIDH aprobó su informe final de lo que había monitoreado durante y con posterioridad a la visita, titulado “Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua”,¹⁰⁸ y al día siguiente, el 22 de junio de 2018, la comisionada Antonia Urrejola, relatora de país para Nicaragua, presentaba este informe públicamente ante el Consejo Permanente de la OEA. En dicho informe la CIDH daba cuenta de los hechos de violencia ocurridos a partir de la represión estatal de las protestas que se inició el 18 de abril de 2018 y nuevos hechos monitoreados en las semanas siguientes. Según cifras relevadas por la CIDH, la acción represiva del Estado había ocasionado la muerte a por lo menos 212 personas, mientras que 1.337 resultaron heridas y 507 personas estuvieron privadas de la libertad, cientos de personas estuvieron en situación de riesgo tras ser víctimas de ataques, hostigamientos, amenazas y otras formas de intimidación y otros cientos habían empezado a desplazarse forzosamente a lo interno de Nicaragua e incluso a huir en busca de protección a países vecinos como Costa Rica. Posteriormente, estas cifras seguirían aumentando.

El informe de país sobre Nicaragua formuló nueve recomendaciones adicionales a las que la CIDH ya había hecho en sus Observaciones Preliminares. En adición a lo anterior, este informe establecía expresamente que:

Representa el punto de partida del trabajo del GIEI, enfocando en la determinación técnica de las principales líneas de investigación, así como en el establecimiento de las recomendaciones de acciones particulares que deben ser realizadas en los distintos niveles de responsabilidad jurídica. Asimismo, recuerda que este informe sirve de base para la instalación del Meseni, mecanismo que dará seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones derivadas de informes y a las medidas cautelares otorgadas en este contexto, y que permitirá mantener el monitoreo de la situación de los derechos humanos en Nicaragua.¹⁰⁹

La rápida elaboración y presentación del informe de país sobre Nicaragua por parte de la CIDH ante el Consejo Permanente sirvió para brindar fundamentos a este órgano político de la OEA, así como a la mayoría de los Estados miembros de la OEA, para ejercer presión sobre el Estado nicaragüense y en muchos casos sirvió para la creación de mecanismos de la CIDH, tales como el Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (Meseni) y el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), cuyo accionar en el país fue crucial para salvar vidas e incluso promover la liberación de personas que habían sido detenidas por las autoridades nicaragüenses. El 24 de junio de 2018, dos días después de la presentación del informe ante el Consejo Permanente en Washington, la CIDH instalaba en Managua su Meseni. Entre las importantes labores realizadas por el Meseni durante su primera semana en Nicaragua, el equipo

107 CIDH, Observaciones preliminares de la visita de trabajo de la CIDH a Nicaragua, 21 de mayo de 2018.

108 CIDH, Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 86, 21 de junio de 2018.

109 CIDH, Palabras de la Comisionada Antonia Urrejola, Relatora para Nicaragua de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ante el Consejo Permanente de la OEA, Washington, D.C., 22 de junio de 2018.

de funcionarias y funcionarios de la Secretaría Técnica de la CIDH que integraban el Meseni, el 30 de junio de 2018, acompañaron y facilitaron la liberación de 10 personas de Nagarote que se encontraban detenidas en el Auxilio Judicial El Chipote en Managua.¹¹⁰ Liberaciones como esta y situaciones similares se darían en los meses posteriores, durante los cuales el Meseni de la CIDH estuvo funcionando en Nicaragua.

5. Informes temáticos

Los informes temáticos son otro de los tipos de informe que elabora la CIDH como parte de su labor de monitoreo. Este tipo de informes se dividen en dos tipos: informes sobre una temática de derechos humanos con alcance continental o subregional e informes sobre una temática o situación de derechos humanos en un país en concreto. La CIDH comenzó apenas hasta finales de la década de los noventa a elaborar este tipo de informes, más precisamente en 1998 con el “Informe sobre la condición de la mujer en las Américas”.¹¹¹

Los informes temáticos han tenido como función complementar los informes de países que la CIDH viene elaborando desde 1962, ya que estos últimos, como se desarrollará posteriormente, están dedicados a analizar la situación general de derechos humanos o una temática o situación determinada en un Estado específico. El surgimiento de las relatorías temáticas de la CIDH a principios de la década de los noventa,¹¹² sin duda tuvo un rol fundamental para el desarrollo de estos informes. Tal como señalan Salazar y Cerqueira, los informes temáticos han sido cruciales para impulsar temas que permanecían invisibles o invisibilizados en las políticas públicas y que afectaban de manera estructural los derechos humanos de colectivos o grupos en situación de vulnerabilidad.¹¹³

A su vez, las visitas *in loco* y, sobre todo, las visitas de trabajo de comisionados o comisionadas en calidad de relatores temáticos también han sido importantes para la elaboración de este tipo de informes. Al igual que lo que sucede con los informes de país, durante el proceso de negociación entre el Estado concernido y la CIDH, la definición del alcance temático de la visita es fundamental para determinar el alcance sustantivo que posteriormente tendrá el informe temático sobre dicho país. El expresidente de la CIDH Felipe González Morales ha sostenido que “aunque haya incluido la presencia de un único Comisionado, o Relator Especial, en su caso, debido a la experticia temática del Relator respectivo que realizara la visita, existen bases suficientes para elaborar un informe, que luego deberá ser aprobado por el conjunto de la Comisión”.¹¹⁴

La práctica de adoptar observaciones preliminares también ha sido seguida, en gran medida, por la CIDH al final de sus visitas temáticas a países y estas le han servido como un mecanismo de respuesta rápida a las principales violaciones de derechos humanos monitoreadas sobre el terreno.

110 CIDH, Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (MESENI) completa una semana de trabajo, 2 de julio de 2018.

111 CIDH, Informe de la CIDH sobre la condición de la mujer en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 17, 13 de octubre de 1998.

112 La primera relatoría temática creada por la CIDH fue la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 1990.

113 Cfr. Salazar y Cerqueira, *Las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos antes, durante y después del proceso de fortalecimiento*, p. 159.

114 Cfr. Felipe González, “El monitoreo mediante visitas a países de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista Electrónica Iberoamericana* (2020), 22.

Para la elaboración de informes temáticos relativos a un país en específico, las cuales han contado con una visita *in loco* o de trabajo previa, la CIDH se basa en fuentes primarias y secundarias de información. En lo que respecta a fuentes primarias, la CIDH utiliza la información recabada durante sus visitas, así como en diversas audiencias públicas y reuniones de trabajo llevadas a cabo en el marco de sus períodos de sesiones, en particular aquellas que le son proporcionadas por las víctimas de violaciones de derechos humanos, funcionarios de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, defensoras y defensores de derechos humanos, juristas, académicos, periodistas y otras agencias de las Naciones Unidas que se encuentran trabajando en el tema que la CIDH está monitoreando.

Por ejemplo, en el “Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República Dominicana”, cuya finalidad era analizar la situación apatridia y las violaciones de los derechos humanos a la nacionalidad, la personalidad jurídica, la igualdad y la no discriminación, así como otros derechos relacionados de las personas nacidas en territorio dominicano de ascendencia haitiana o las personas percibidas como tales en la República Dominicana, a partir de la situación generada por la sentencia TC/0168/13, dictada el 23 de septiembre de 2013 por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, así como diversas formas de discriminación en contra de las personas migrantes haitianas, la CIDH sistematizó y utilizó los hallazgos que se derivaron de los testimonios, denuncias y comunicaciones de 3.342 personas que se acercaron a ella durante la visita que realizó a diferentes partes del país entre el 2 y el 6 de diciembre de 2013.¹¹⁵

En lo que respecta a fuentes secundarias, para la elaboración de estos informes, la CIDH utiliza diversos informes, documentos y publicaciones académicas de reconocida autoridad y artículos periodísticos de acceso público que abordan diferentes aspectos relativos a las situaciones que la CIDH está monitoreando en el informe. Como regla general, la CIDH cita todas las fuentes de información que utiliza para la elaboración de sus informes. No obstante, como una medida para proteger a las víctimas y los familiares que suministran información o rinden testimonio durante una visita, no se suelen mencionar sus nombres como una forma de salvaguardar su identidad y prevenir cualquier tipo de represalia.¹¹⁶

En lo que concierne al proceso de elaboración de los informes temáticos relativos a un determinado país, al igual que ocurre en el caso de los informes de país, el artículo 60 del Reglamento establece que, previo a la publicación, la CIDH transmitirá una copia del proyecto de informe al Estado respectivo, el cual podrá remitir las observaciones que considere pertinentes dentro del plazo máximo de un mes a partir del envío del proyecto de informe correspondiente. En la práctica, se han presentado situaciones en las que la CIDH ha otorgado prórrogas a los Estados para que remitan sus observaciones. Una vez recibidas las observaciones del Estado correspondiente, la CIDH procede a revisar las mismas e incorporar dentro del proyecto de informe aquellas observaciones que estime pertinentes. Una vez llevado a cabo este proceso, se procede a la revisión y aprobación por parte de las y los comisionados y finalmente a su publicación y lanzamiento.

Hasta septiembre de 2022, la CIDH había elaborado 112 informes temáticos (véase Figura 3).¹¹⁷ En lo que concierne a otros temas diferentes de los que se encuentran bajo el mandato de sus relatorías temáticas, la CIDH ha realizado informes temáticos sobre terrorismo, seguridad

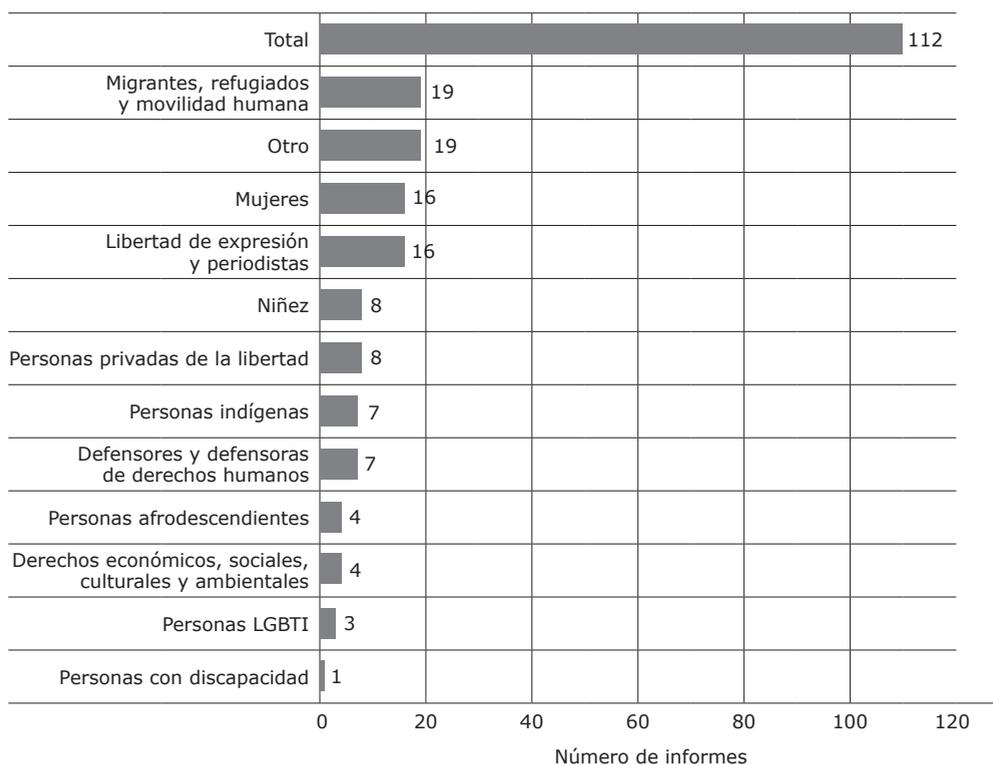
115 Cfr. CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 57.

116 Cfr. *ibid.*, párr. 58.

117 Cfr. CIDH, Página Web, Informes Temáticos.

ciudadana, independencia judicial, el derecho a la verdad, políticas públicas. En el marco de los informes temáticos también ha realizado compendios de estándares sobre un derecho en específico, por ejemplo, el derecho a la igualdad y a la no discriminación; o informes relativos a los grupos de población bajo el mandato de sus relatorías, tales como el informe “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”.¹¹⁸ Los informes temáticos también han sido utilizados por la CIDH para promover y visibilizar los impactos de ciertos mecanismos, tal como las soluciones amistosas,¹¹⁹ o para promover la universalización del SIDH.¹²⁰

Figura 3. Informes temáticos



Fuente: elaboración propia.

De sus 112 informes temáticos, 14 son relativos a un determinado país o subregión de las Américas. Los informes temáticos relativos a un país han sido una de las herramientas principales que la CIDH ha utilizado para monitorear diversas situaciones de derechos humanos con relación a Estados Unidos, país del que más informes de este tipo ha realizado hasta la fecha, con cinco

118 Cfr. CIDH, Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15, 31 de diciembre de 2015.

119 Cfr. CIDH, Impacto del procedimiento de solución amistosa, 2da ed. OEA/Ser.L/V/II.167 Doc. 31, 1 de marzo de 2018.

120 Cfr. CIDH, Consideraciones sobre la ratificación universal de la Convención Americana y otros tratados interamericanos en materia de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 21, 14 de agosto de 2014.

informes: dos relativos a la situación de los derechos humanos de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados (2010 y 2015);¹²¹ uno con relación a la situación de derechos humanos de las personas detenidas en la Base Naval Estadounidense en la bahía de Guantánamo en Cuba (2015);¹²² uno con relación a la situación de niños, niñas y adolescentes acusados, procesados y condenados en el sistema de justicia penal para adultos y que son privados de su libertad en centros de privación de libertad para adultos (2018);¹²³ uno sobre la situación de discriminación estructural contra las personas afroamericanas, en particular la violencia policial y las profundas desigualdades raciales en el ámbito policial y en el sistema de justicia penal (2018).¹²⁴

Es importante destacar el trabajo que la CIDH ha realizado con relación a Estados Unidos a través de visitas y los informes temáticos que elabora con posterioridad a las mismas en razón de las críticas que suelen surgir periódicamente por parte de ciertos Estados respecto a que la CIDH es un instrumento de dominación de los Estados Unidos o a la misma posición del Estado estadounidense de que la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, instrumento bajo el cual la CIDH suele analizar alegadas violaciones de derechos humanos respecto de Estados Unidos, no es instrumento vinculante y, por tanto, no crea derechos jurídicos ni impone obligaciones jurídicas a los Estados signatarios, posición que ha sido permanentemente rebatida por parte de la CIDH.

De los cinco informes temáticos que la CIDH ha realizado con relación a Estados Unidos, cuatro han estado precedidos de visitas de comisionados y comisionadas a diversas partes del territorio estadounidense, con la excepción del informe sobre la situación de las personas detenidas en la Base Naval de Guantánamo, que ha sido el único que no contó con una visita de monitoreo previa, dadas las reiteradas negativas por parte de Estados Unidos para dar el aval. Dado el bajo número de ratificaciones de tratados internacionales e interamericanos de derechos humanos por parte de los Estados Unidos, el trabajo que la CIDH, a pesar de las múltiples dificultades, ha podido realizar a través de estas visitas, informes y sus demás mecanismos es fundamental para monitorear y dar visibilidad a nivel interamericano e internacional de las violaciones de derechos humanos cometidas por agentes estatales de Estados Unidos o aquellas cometidas por particulares con la aquiescencia de autoridades estadounidenses.

5.1. México: la visita del Relator de Migrantes de la CIDH de 2011, el informe “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México” y su monitoreo posterior

Un ejemplo del impacto que tienen las recomendaciones fruto de las observaciones preliminares y los informes temáticos de la CIDH se evidencia en las acciones tomadas con posterioridad por el Estado mexicano con relación a la búsqueda de migrantes desaparecidos y la identificación de restos no identificados que habían aparecido en rutas de tránsito de migrantes al norte de México, cerca de la frontera con los Estados Unidos. Este proceso se inició con una serie de audiencias que se llevaron a cabo ante la CIDH entre 2008 y 2010 con relación a la situación de violencia

121 Cfr. CIDH, Informe sobre inmigración en Estados Unidos: Detenciones y debido proceso, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30 de diciembre de 2010; y CIDH, Situación de derechos humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América, OAS/Ser.L/V/II.155 Doc. 16, 24 de julio de 2015.

122 Cfr. CIDH, Hacia el cierre de Guantánamo, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 20/15, 3 de junio de 2015.

123 Cfr. CIDH, La situación de niños, niñas y adolescentes en el sistema penal de justicia para adultos en Estados Unidos, OAS/Ser.L/V/II.167 Doc. 34, 1 de marzo de 2018.

124 Cfr. CIDH, Afrodescendientes, violencia policial, y derechos humanos en los Estados Unidos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 156, 26 de noviembre de 2018.

que estaban enfrentando las personas migrantes en su tránsito por México, en particular como consecuencia de hechos masivos de secuestros, torturas, ejecuciones y desapariciones de personas migrantes, llevadas a cabo principalmente por carteles del narcotráfico como Los Zetas, pero también en múltiples casos con la participación de diversas autoridades estatales.

En la audiencia sobre la situación de derechos humanos de migrantes en tránsito por México, llevada a cabo el 22 de marzo de 2010, el Estado mexicano aceptó que la CIDH llevase a cabo una visita para monitorear la situación de los derechos humanos de personas migrantes en el país. La visita de trabajo a México se llevó a cabo entre julio y agosto de 2011 por el Relator sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH, Felipe González Morales; el secretario ejecutivo de la CIDH, Santiago Cantón, y el equipo de la Relatoría, integrado por Álvaro Botero y María Isabel Rivero. Al final de la visita, el último día, se presentaron las observaciones preliminares al Estado mexicano y entre las recomendaciones estuvieron, entre otras, establecer protocolos, en consulta con la sociedad civil, en relación con el manejo y la identificación de los cadáveres de personas migrantes, así como consultar con organizaciones de la sociedad civil especializada y con expertos independientes los asuntos relacionados con la identificación de los cuerpos sin vida hallados y que se presumía que eran de migrantes.¹²⁵

Posteriormente, en el informe “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”, preparado por la CIDH a partir de la visita de trabajo realizada en 2011 y del monitoreo posterior a través de audiencias ante la CIDH, esta recomendó al Estado mexicano crear una instancia especializada a nivel federal que se encargara de la investigación penal de los delitos y violaciones a sus derechos humanos en contra de personas migrantes, tal como podría ser una Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra los Migrantes. A su vez, esta instancia también debería brindar atención integral a las víctimas y sus familiares para que, entre otros, supiesen a dónde acudir, focalizar el fenómeno para su atención e investigación, colaborar en la búsqueda de migrantes desaparecidos y en la identificación de cadáveres y restos no identificados que pudiesen ser de migrantes.¹²⁶ La CIDH también recomendó al Estado mexicano implementar mecanismos de búsqueda de migrantes desaparecidos, no localizados, secuestrados o bajo cualquier forma de privación de la libertad. Estos mecanismos deberían estar coordinados entre todas las entidades federativas, la federación y con los países de origen en Centroamérica y los países de destino, principalmente Estados Unidos.¹²⁷

De la misma manera en la que la CIDH fue el primer organismo internacional en prestar atención al fenómeno de las desapariciones forzadas en la década de los setenta del siglo pasado,¹²⁸ la visita de la CIDH a México en 2011, así como su informe “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México” y el monitoreo posterior realizado por la CIDH, representan el inicio del abordaje por parte de un órgano internacional de protección de derechos humanos de la grave problemática de las desapariciones de personas migrantes en tránsito, así como de la identificación de restos no identificados que se presumía

125 CIDH, Observaciones preliminares de la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la CIDH a México, 2 de agosto de 2011, p. 13.

126 CIDH, Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre 2013, pp. 177 y 178.

127 CIDH, *Ibid.*

128 Edmundo Vargas Carreño, “El crimen de la desaparición forzada de personas y su respuesta por el derecho internacional”, Buenos Aires, 2016, pp. 1 y 3.

podían ser de migrantes y la atención a sus familiares. Con relación a este informe, Bertila Parada y Ana Lorena Delgadillo han sostenido que:

Este informe [Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México] sentó las bases para que desde los órganos de protección de derechos humanos se pueda exhortar a los Estados a crear mecanismos transnacionales de búsqueda, identificación y acceso a la justicia para personas migrantes desaparecidas y sus familias. Si bien el informe establece parámetros de obligaciones para México, también hace referencia a la necesaria colaboración de los países de origen.¹²⁹

Como resultado del trabajo de incidencia realizado por organizaciones de la sociedad civil en México utilizando las recomendaciones de las observaciones preliminares y de audiencias posteriores de seguimiento sobre estos temas ante la CIDH, el 22 de agosto de 2013, la Procuraduría General de la República suscribió un Convenio de Colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando (Tamaulipas) y en Cadereyta (Nuevo León), mediante el cual se creó la Comisión Forense para la Identificación de Restos, la cual representa un mecanismo pionero a nivel mundial para la identificación de migrantes desaparecidos y no identificados.

Hasta la fecha, de los cerca de 190 restos recibidos, la Comisión Forense ha logrado identificar 86 migrantes y continúa trabajando para conseguir la identificación de los demás.¹³⁰ La Comisión Forense ha sido ampliamente reconocida en el sistema interamericano y en el sistema universal como uno de los primeros esfuerzos regionales de articulación entre gobierno, familias y sociedad civil para la identificación de restos de personas migrantes desaparecidas. El trabajo que se ha llevado a cabo a lo largo de estos años para la búsqueda e identificación de restos de personas migrantes desaparecidas y no identificadas en México, así como para la repatriación y entrega de sus restos a sus familiares en sus países de origen, representa una práctica pionera a nivel mundial, y, como se desprende de las identificaciones logradas hasta el momento por la Comisión Forense, ha servido para poner punto final a la incertidumbre de 86 familias que no tenían certeza sobre el paradero y la suerte corrida por sus seres queridos. Las diversas acciones llevadas a cabo por la CIDH en esta materia fueron fundamentales para darle visibilidad a nivel internacional al sufrimiento e incertidumbre de las familias de migrantes desaparecidos en México e impulsar las acciones que previamente habían iniciado las familias y organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, en línea con las recomendaciones del informe antes mencionado, el 18 de diciembre de 2015 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo A/117/15, por medio del cual la Procuraduría General de la República (PGR) ordenaba la creación de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y del Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación, dando cumplimiento a varias de las recomendaciones hechas por la CIDH en su informe “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”, así como en la audiencia sobre acceso a la justicia para personas migrantes en México, llevada a cabo en 2014 en la sede de la CIDH.¹³¹

129 Bertila Parada y Ana Delgadillo, “Impacto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la búsqueda de personas migrantes desaparecidas en la región”, en *Derechos humanos de las personas migrantes, una mirada desde la interamericanización*, Heidelberg, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público, 2022.

130 *Idem*.

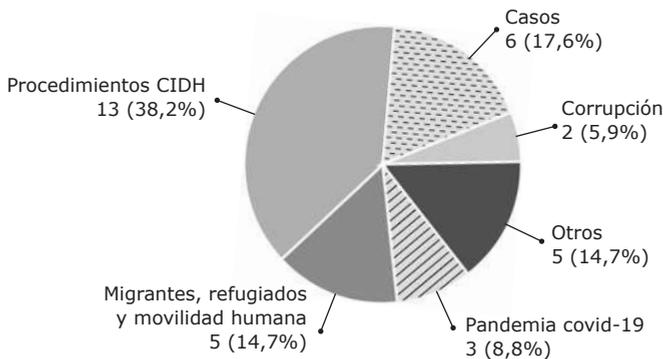
131 CIDH, CIDH celebra creación de instancias para la protección de derechos de migrantes en México, 8 de febrero de 2016.

6. Resoluciones de la CIDH

Las resoluciones son otro de los mecanismos desarrollados por la CIDH para abordar temas de derechos humanos y formular recomendaciones a los Estados. En líneas generales, las resoluciones son una especie de informe temático breve, muchas de las cuales han servido a la CIDH para reaccionar de manera rápida a situaciones emergentes de derechos humanos. La CIDH adoptó su primera resolución temática sobre el asilo y su relación con crímenes internacionales en el año 2000.¹³² El fundamento legal utilizado para la adopción de estas ha sido el artículo 41 de la CADH. Posteriormente, la CIDH comenzó también a utilizar las resoluciones para comunicar a la comunidad internacional sobre decisiones de trámites internos de la propia Comisión, y desde 2008, la CIDH utiliza las resoluciones para adoptar principios interamericanos en diferentes temáticas, como, por ejemplo, los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas.¹³³

A septiembre de 2022, la CIDH ha adoptado un total de 34 resoluciones (véase Figura 4). La temática con mayor número de resoluciones es la relacionada con trámites internos; entre estas resoluciones se observan decisiones sobre designación de relatores especiales, reformas al Reglamento de la Comisión, fortalecimiento al trámite de solicitudes de medidas cautelares, entre otras. Le siguen resoluciones vinculadas a casos que conoce la CIDH a través del sistema de peticiones y casos, las cuales abordan solicitudes de las víctimas como la publicación de sus nombres. Las otras temáticas recurrentes en las resoluciones son la pandemia de covid-19, personas migrantes y corrupción.

Figura 4. Resoluciones por temática



Fuente: elaboración propia.

Las resoluciones permiten a la CIDH adoptar recomendaciones de forma más expedita que los informes temáticos y con un efecto disuasivo mayor que el de las notas de prensa. Por ejemplo, días después de que los Estados de la Américas comenzaron a implementar medidas para la contención del covid-19, con la resolución sobre la pandemia y derechos humanos la CIDH elaboró

132 CIDH, El asilo y su relación con crímenes internacionales, Resolución S/N 2000, 20 de octubre de 2000.

133 Véase CIDH, Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas, Resolución 04/19, 7 de diciembre de 2019.

una serie de recomendaciones para que los Estados incluyeran dentro de sus respuestas a la pandemia medidas para la garantía de los derechos humanos.

Por último, las resoluciones posibilitan que, en medio de crisis de derechos humanos que involucran a varios países de la región, la CIDH compile estándares de protección para determinados grupos vulnerables y formule recomendaciones a todos los Estados miembros de la OEA. Este sería el caso de las resoluciones sobre migración forzada de personas venezolanas de 2018 y sobre protección de personas haitianas en movilidad humana de 2021; ambas resoluciones reiteran los estándares interamericanos sobre los derechos de las personas migrantes, refugiadas y otras sujetas a protección internacional y, a su vez, señalan que los Estados tienen la responsabilidad compartida de adoptar medidas sostenibles a favor de estas personas.

6.1. La resolución sobre “El asilo y su relación con crímenes internacionales”: impacto de la primera resolución de la CIDH para la solicitud de asilo de Vladimiro Montesinos en Panamá

La primera resolución publicada por la CIDH fue denominada “El asilo y su relación con crímenes internacionales” y se publicó el 20 de octubre de 2000. Esta resolución surgió en el contexto de la huida de Vladimiro Montesinos, exasesor de Alberto Fujimori y exdirector del Servicio Nacional de Inteligencia del Perú, el 23 de septiembre de 2000 a Panamá, quien presentó una solicitud de asilo al llegar a dicho país.¹³⁴ Inicialmente, Panamá había negado estudiar la solicitud, pero tras la petición de varios presidentes latinoamericanos y del secretario general de la OEA, César Gaviria, respecto a la necesidad de considerar la solicitud de asilo de Montesinos como una forma de facilitar el proceso de reforma democrática en Perú,¹³⁵ el gobierno de Panamá decidió estudiar la posibilidad de concederle asilo a Montesinos.¹³⁶

A mediados de octubre de 2000, a través de una carta dirigida al entonces secretario ejecutivo de la CIDH, Jorge Taiana, un grupo de congresistas de la oposición de Perú solicitó a la CIDH pronunciarse sobre la viabilidad de que Panamá concediera asilo político al exasesor presidencial peruano Vladimiro Montesinos, figura que consideraban improcedente, dado que durante los diez años anteriores, en sus funciones como Jefe del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), “habría dirigido el hostigamiento contra políticos de oposición y periodistas independientes”.¹³⁷

Pocos días después, el 20 de octubre de 2000, la CIDH publicó su primera resolución sobre “El asilo y su relación con crímenes internacionales”; en la cual sin hacer mención a Vladimiro Montesinos, sostuvo que no se podía otorgar la protección del asilo a “personas respecto de las cuales haya serios indicios para considerar que han cometido crímenes internacionales”.¹³⁸ Además, la CIDH señaló que:

134 José Ugaz, *Caiga quien caiga: La historia íntima de cómo se desmontó la red de corrupción fujimontesinista*, Lima, Planeta, 2014, p. 131. Véanse también, El Tiempo, Montesinos huyó a Panamá, 25 de septiembre de 2000; y El País, Montesinos recibe asilo en Panamá después de abandonar Perú como un fugitivo, 24 de septiembre de 2000.

135 OEA, Comunicado sobre Perú, Comunicado 188-00, 23 de octubre de 2000; Human Rights Watch, Preocupación por la intervención de la OEA para lograr asilo político para Montesinos, 28 de septiembre de 2000.

136 Libertad Digital, Panamá decidió estudiar la petición de asilo de Montesinos para evitar un golpe de estado en Perú, 26 de septiembre de 2000.

137 Libertad Digital, Congresistas opositores piden a la CIDH que condene el posible asilo a Montesinos, 17 de octubre de 2000.

138 CIDH, El asilo y su relación con crímenes internacionales, Resolución S/N 2000, 20 de octubre de 2000.

Constituye una total desnaturalización de la institución del asilo el otorgar tal protección a personas que abandonen su país para eludir la determinación de su responsabilidad como autores materiales o intelectuales de crímenes internacionales. La institución del asilo supone que la persona que pide protección es perseguida en su Estado de origen, y no que es apoyada por este en su solicitud.¹³⁹

En este contexto y un par de días después de la publicación de la resolución de la CIDH, el 22 de octubre de 2000, Montesinos decidió abandonar Panamá y Alberto Fujimori autorizó su regreso a Perú.¹⁴⁰ Al día siguiente, el 23 de octubre de 2000, la entonces presidenta de Panamá, Mireya Moscoso, informó que Montesinos había salido del país y que se daba por concluida su solicitud de asilo.¹⁴¹

Posteriormente, Montesinos huyó a Venezuela donde sería capturado el 24 de junio de 2001.¹⁴² Tras el anuncio de la detención de Montesinos por parte del presidente Hugo Chávez, el 25 de junio de 2000, se procedió a su deportación sumaría a Perú.¹⁴³ Desde su captura, Montesinos ha enfrentado juicios por más de 60 cargos y cumple varias condenas, incluida una a 25 años de cárcel por crímenes relativos a graves violaciones de los derechos humanos, emitida en 2010 a culminar en junio de 2026.¹⁴⁴

La resolución de la CIDH no solo evitó la aplicación indebida de la protección derivada del asilo a personas involucradas en la comisión de crímenes internacionales, sino que también contribuyó al análisis de la “tradición latinoamericana del asilo” a la luz de las obligaciones internacionales derivadas de los instrumentos interamericanos en materia de investigación, sanción y juzgamientos de graves violaciones de derechos humanos.¹⁴⁵ En consecuencia, esta resolución fue un mecanismo de protección del derecho a solicitar asilo y una forma de desarrollar parte de su contenido normativo en medio de la crisis generada por la solicitud de asilo de Vladimiro Montesinos en Panamá.¹⁴⁶

7. Informes de grupos especiales creados por la CIDH

La CIDH ha creado diferentes grupos o mecanismos con diferentes objetivos. Algunos de estos tuvieron y tienen como función contribuir a la investigación y determinación de hechos relativos de violaciones a derechos humanos, en particular sobre violaciones de los derechos a la vida y a la integridad personal, tales como desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, masacres, asesinatos, tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes. Otros, en cambio, se enfocan más en la gestión para la toma de decisiones y articular estratégicamente las diversas funciones y

139 *Ibid.*

140 OEA, Comunicado sobre Perú, Comunicado 188-00, 23 de octubre de 2000.

141 La Nación, Panamá da por cerrado el caso de Montesinos, 23 de octubre de 2000.

142 Ugaz, *Caiga quien caiga*, p. 139.

143 *Ibid.*, p. 145.

144 BBC News, Cómo fue la captura en Venezuela de Vladimiro Montesinos, el polémico exasesor de Alberto Fujimori, hace 20 años, 21 de junio de 2021.

145 *Cfr.* Corte IDH, La Institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-25-18, párrs. 91-93.

146 *Ibid.*

mecanismos de la CIDH, como es el caso de aquellos elaborados por los mecanismos especiales de seguimiento creados por la CIDH.

Los grupos o mecanismos de investigación o determinación de los hechos son una herramienta que la CIDH ha venido implementando con mayor frecuencia en los últimos años. Estos grupos o mecanismos, al igual que sucede con las comisiones de investigación (*Commissions of Inquiry*) y las misiones de determinación de los hechos (*Fact-Finding Missions*) establecidas en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, son órganos temporales de carácter no judicial creados generalmente por organizaciones internacionales *ad hoc* con la misión de investigar alegaciones de violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y formular recomendaciones para la adopción de medidas correctivas basadas en sus conclusiones de hecho y de derecho.¹⁴⁷ En años recientes estos mecanismos de investigación se han vuelto cada vez más comunes en el marco del sistema universal de derechos humanos, a través de la presentación de informes realizados por un gran número de relatores especiales y grupos de trabajo ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, así como por el comisionado de derechos humanos del Consejo de Europa y a nivel del sistema interamericano han tenido un auge en la última década en el marco de la CIDH a través de los Grupos Interdisciplinarios de Expertos Independientes (GIEI).

Las comisiones de investigación o las misiones de determinación de los hechos se encargan de recoger y verificar la información, confrontarla con los estándares internacionales relevantes en la materia y determinar si existen violaciones de derechos humanos, crear un registro histórico de los acontecimientos y sentar las bases para investigaciones ulteriores.¹⁴⁸ También recomiendan medidas para remediar las violaciones analizadas, hacer justicia, brindar reparación a las víctimas y hacer rendir cuentas a los responsables.¹⁴⁹ Su antecedente se remonta a 1899 y 1907 años en los que F. F. Martens incluyó una cláusula en las Conferencias de la Haya proponiendo a los Estados la creación de comisiones de investigación que podrían facilitar una solución por medio de una investigación imparcial que respetara la soberanía de los Estados y, por lo tanto, alejada de la idea de someterse a tribunales, que tanto rechazo causaba por ese entonces.¹⁵⁰

Estos grupos o mecanismos pueden estudiar tanto situaciones prolongadas como acontecimientos súbitos que generan alegadas violaciones de derechos humanos, pero lo esencial y novedoso de estos mecanismos consiste en que: examinan una situación de violaciones de derechos humanos que está sucediendo en el momento o violaciones recientes generalizadas sin respuesta de parte del Estado, toman una participación activa en el acontecimiento y proponen recomendaciones, en lugar de estudiarlo años después a través de una petición o un eventual informe de país o incluso temático. Al respecto, Philip Alston y Sarah Knuckey han señalado que:

En gran parte de la búsqueda de hechos es relativamente *ad hoc*. Toma la forma de diversos tipos de investigaciones establecidas por una serie de órganos intergubernamentales, tanto internacionales como regionales, y a menudo se establece de forma aislada en respuesta a un incidente o patrón de abusos particularmente grave o

147 Cfr. CNUDH, Comisiones de investigación y misiones de determinación de los hechos, p. 7.

148 European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), the Network for Investigation and Prosecution of Genocide, Crimes Against Humanity and War Crimes (Genocide Network) and the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court, Documenting international crimes and human rights violations for accountability purposes: Guidelines for civil society organisations. 2022.

149 Cfr. *ibid.*, p. 5.

150 Cfr. Antonio Cassese, *Fostering increased conformity with international standards: Monitoring and institutional fact-finding*, Oxford Scholarship Online, 2012, p. 296.

politizado. Estos órganos de investigación se componen de manera diferente, reciben mandatos diversos, utilizan metodologías muy diferentes y tienden a cumplir una amplia gama de objetivos.¹⁵¹

Para la creación de estos grupos o mecanismos no se requiere necesariamente el consentimiento del Estado que va a ser objeto de la investigación,¹⁵² pero, al igual que ocurre con las observaciones o visitas *in loco*, es *conditio sine qua non* la invitación de los Estados para que los grupos o mecanismos puedan visitar el terreno. En el caso de la CIDH, todos los mecanismos especiales de investigación que ha creado han sido con el consentimiento del Estado, plasmado a través de acuerdos de cooperación y que, en algunos casos, incluso han implicado que el Estado concernido asuma el pago de los gastos que implica el funcionamiento de estos grupos.

El mandato que se da a estos mecanismos es fundamental en la determinación del alcance temporal, las alegadas violaciones investigadas y los recursos que se precisan para llevar a cabo sus funciones.¹⁵³ Por definición, esta herramienta debe asegurar un grado de flexibilidad tanto en su constitución como en su funcionamiento que le permita abordar diversas situaciones. Si bien se debe garantizar cierta flexibilidad, estos grupos o mecanismos deben respetar las bases metodológicas que guían todas las tareas de investigación y determinación de los hechos en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, elaboradas a partir de normas, criterios y principios pertinentes, y que proporcionan un denominador común a los distintos modelos y garantizan la producción de análisis, informes y recomendaciones sólidas.¹⁵⁴ Al referirse a sus facultades, Philip Alston y Sarah Knuckey han sostenido que:

Los objetivos de estas “misiones” son generalmente: (1) conocer los hechos sobre presuntos abusos de los derechos humanos, idealmente a través de visitas *in situ*; (2) determinar la responsabilidad del Estado y quizás también la responsabilidad individual por las violaciones de los derechos humanos; y (3) formular recomendaciones en materia de reforma y reparación.¹⁵⁵

Entre las calificaciones que deben reunir las personas que vayan a integrar estos grupos o mecanismos se encuentran: a) independencia e imparcialidad; b) competencia reconocida y conocimiento y experiencia considerables y demostrados en lo relativo al derecho internacional de los derechos humanos, comprendidos los derechos de las mujeres y las cuestiones de género; c) conocimientos sustanciales de los principios, los criterios y la metodología que rigen la determinación de los hechos y las investigaciones en materia de derechos humanos, así como experiencia demostrada en este ámbito; d) experiencia internacional considerable en materia de derechos humanos; e) compromiso con la protección de todos los derechos humanos y la igualdad de género; f) integridad personal reconocida y reputación moral intachable; g) conocimiento del país, la situación y la región, sin que sea necesario que todos los miembros presenten esta característica; h) competencias lingüísticas: es fundamental que todos los miembros hablen con fluidez el idioma de trabajo; i) imagen pública y desempeño de funciones de liderazgo en el campo de los derechos humanos, en los planos nacional, regional o internacional: el hecho de incorporar a figuras eminentes como miembros podría resultar beneficioso cuando los mandatos exijan una

151 Philip Alston y Sarah Knuckey, *The transformation of human rights fact-finding: Challenges and opportunities*, Oxford University Press, 2016, p. 5.

152 Cfr. Cassese, *Fostering increased conformity with international standards*, p. 302.

153 CNUDH, Comisiones de investigación y misiones de determinación de los hechos, p. 11.

154 Cfr. *ibid.*, p. 6.

155 Alston y Knuckey, *The transformation of human rights fact-finding*, p. 5.

estrategia de gran notoriedad, pero este no debería ser el único factor decisivo; j) idoneidad con respecto a las condiciones del cometido y capacidad para trabajar en contextos difíciles.¹⁵⁶ Asimismo, la selección de miembros debe hacerse tratando de velar por una representación equilibrada de mujeres y hombres,¹⁵⁷ junto con otros criterios en materia de edad y diversidad.

Además del equipo de especialistas independientes creados para examinar las pruebas técnicas en el caso de Digna Ochoa, los grupos o mecanismos que ha creado la CIDH hasta el momento los ha denominado “Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes”. Es importante hacer hincapié en que la CIDH, en su proceso de transformación para atender situaciones críticas de violación de derechos humanos en tiempo real, ha apostado fuertemente en los últimos años por la creación de estos mecanismos especiales. La CIDH siempre tuvo miembros de su personal dedicados al monitoreo de la situación de países, pero estos mecanismos encargan tareas específicas de monitoreo a personas, generalmente, de alta calidad técnica y de reconocimiento nacional o regional. La decisión de crear estos grupos no implica que la CIDH deja de ejercer su labor de monitoreo en esa situación en particular. El objetivo de estos grupos o mecanismos es el estudio de una situación compleja, y en muchos casos de alto contenido político, por un órgano que es independiente de la CIDH, y que las recomendaciones que emiten son imparciales, tanto del Estado y la sociedad civil como de la propia CIDH.

La selección de miembros también es determinante en la realización del trabajo y en cuanto a los recursos necesarios para llevarlo a cabo, sobre todo teniendo en cuenta la Secretaría Técnica que apoya a estos grupos o mecanismos.¹⁵⁸ La experiencia adquirida por las Naciones Unidas indica que sí existe un número de mejores prácticas y requisitos estándar sobre recursos que deben tenerse en cuenta a la hora de preparar presupuestos realistas y coherentes con las tareas que se exigen a los grupos o mecanismos: a) es preciso planificar el escenario; b) los presupuestos deben basarse en la secuencia de acontecimientos más factible para ejecutar el mandato y brindar la flexibilidad suficiente para superar cualquier obstáculo operativo; y c) a menudo es necesario formular escenarios alternativos, en función de los aspectos políticos y/o de seguridad, además de las exigencias específicas del mandato.¹⁵⁹

El informe final representa la conclusión de las investigaciones. Dentro de los límites de su mandato, cada grupo o mecanismo suele ser libre de decidir cómo estructurar y redactar su informe.¹⁶⁰ De acuerdo con los estándares del Alto Comisionado para procedimientos de comisiones o misiones de investigación, como mínimo, los informes deben contener la siguiente información: a) un resumen ejecutivo; b) un examen sucinto y explicación del mandato y de la manera en que la comisión/misión lo ha interpretado; c) los términos de referencia; d) la metodología; e) la composición de la comisión/misión; f) la colaboración (o ausencia de colaboración) del Estado; g) el contexto y los antecedentes de la investigación, con hincapié en los aspectos pertinentes de la historia, los sucesos políticos y las estadísticas sociales y económicas, así como la dinámica de estos sectores; h) un examen de la legislación aplicable y de las obligaciones jurídicas pertinentes del Estado interesado; i) los resultados, lo que incluye los hechos que se alegaron y constataron, una evaluación de las alegaciones frente a la información obtenida y un análisis de los hechos a la luz del derecho internacional pertinente; y j) las conclusiones y recomendaciones.¹⁶¹

156 Cfr. CNUDH, Comisiones de investigación y misiones de determinación de los hechos, pp. 21 y 22.

157 *Ibid.*, p. 23.

158 Cfr. *ibid.*, p. 21.

159 Cfr. *ibid.*, p. 31.

160 Cfr. *ibid.*, p. 100.

161 *Ibid.*, p. 101.

Por último, las recomendaciones, en los términos del artículo 18 de los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de los derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”,¹⁶² deben estar orientadas a la acción y contribuir a generar cambios positivos en la situación de los derechos humanos.

En la práctica, se suele transmitir una versión preliminar del informe al Estado para que este tenga la posibilidad de responder a los hallazgos de la investigación. Si el Estado ha brindado respuestas a las alegaciones que se le presentaron, el informe deberá reflejar esas respuestas de la manera más fidedigna posible. Lo habitual es que las respuestas se incorporen a las distintas secciones del informe con las que están relacionadas.¹⁶³

La publicidad de los informes elaborados es importante, ya que contribuye al registro histórico de los hechos, refuerza la exigencia de responsabilidades y fomenta la implementación de sus recomendaciones.¹⁶⁴ Los mecanismos creados por la CIDH han hecho presentaciones públicas de los informes en el país en cuestión y en otros países, y se han creado páginas web para el mecanismo en la página de la CIDH o en una página web específica, y sus informes quedan disponibles en la página de la propia CIDH.

En general, estos grupos o mecanismos no se encargan de realizar el seguimiento de sus conclusiones y recomendaciones, tarea a cargo del propio organismo que los creó y les dio el mandato, a veces tomando en cuenta una recomendación del propio grupo o mecanismo, el que decide qué se hace con los hallazgos y quién se encarga de supervisar las recomendaciones.¹⁶⁵

Esta es una herramienta que, bien administrada, tiene un gran potencial.¹⁶⁶ Para agilizar y transparentar los procesos, la CIDH podría crear un listado de expertas y expertos, y el correspondiente mecanismo para formar parte de este listado a través de concursos públicos, integrado por expertos en las diferentes materias que se consideren necesarias para integrar estos grupos o mecanismos y que le aseguren la referida flexibilidad que estos necesitan. Asimismo, la OEA podría disponer de un fondo para creación de estos grupos o mecanismos para evitar la dependencia económica y, por ende, la (de)limitación de las funciones que estos grupos o mecanismos pueden enfrentar al definir el origen de los fondos de los que van a disponer.¹⁶⁷

7.1. Experiencias previas

Desde la interpretación sobre la posibilidad de realizar observaciones *in loco* a partir de la autorización para sesionar en cualquiera de los Estados miembros que contenía el Estatuto vigente en 1961, la CIDH ha interpretado sus facultades en forma amplia en la búsqueda de mecanismos o herramientas que se adaptasen a las necesidades de lo que entendía que se requería para hacer frente a una determinada situación o problemática de derechos humanos en la región.¹⁶⁸ Como sucedió en el caso de las visitas *in loco*, algunas de estas facultades, creadas en forma pretoriana,

162 CNUDH, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 60/147, 16 de diciembre de 2005.

163 Cfr. CNUDH, Comisiones de investigación y misiones de determinación de los hechos, p. 103.

164 *Idem.*

165 Cfr. Cassese, *Fostering increased conformity with international standards*, p. 303.

166 *Idem.*

167 *Idem.*

168 Cfr. Medina, *The Role of Country Reports in the Inter-American System of Human Rights*, pp. 458 y 459.

en algunos casos que lo requerían, se fueron incorporando al Reglamento de la CIDH y, en otros, simplemente pasaron a formar parte de la caja de herramientas que tiene la CIDH a su disposición.

a. *El monitoreo permanente en el país de la CIDH a República Dominicana en 1965*

La primera especie de mecanismo especial de monitoreo e investigación en el terreno utilizado por la CIDH fue en República Dominicana entre 1965 y 1966. El 24 de abril de 1965 se había iniciado un movimiento revolucionario y se establecieron dos gobiernos totalmente antagónicos: el Gobierno Constitucional y el Gobierno de Reconstrucción Nacional. La confrontación entre los dos gobiernos afectó la estabilidad del país y provocó la muerte de miles de personas e innumerables violaciones de los derechos humanos. En este contexto, la CIDH fue invitada por ambos gobiernos a “verificar en el terreno” los hechos. Atendiendo a las invitaciones, así como al llamado urgente del secretario general de la OEA, el presidente de la Comisión, profesor Manuel Bianchi, se trasladó el 1 de junio de 1965 a la ciudad de Santo Domingo, donde ya se encontraba el secretario ejecutivo de la Comisión, Dr. Luis Reque, quien había partido el 30 de mayo desde Washington, acompañado de un funcionario de la Secretaría.¹⁶⁹

En esa ocasión, como parte de la labor de monitoreo que realizó la CIDH, se decidió, además de realizar la visita *in loco*, “autorizar a su Presidente, para que, de acuerdo con sus facultades y en la forma que lo estime más adecuada, mantenga una representación de la Comisión en la República Dominicana con el objeto de que la misma continúe atendiendo los problemas relacionados con los derechos humanos en dicho país durante la presente situación,”¹⁷⁰ hasta el establecimiento de un gobierno provisional; luego se decidió ampliar el mandato hasta la fecha que se instalara un gobierno electo. La delegación de la CIDH permaneció por más de un año en República Dominicana. El 1 de julio de 1966, tras asumir Joaquín Balaguer como presidente del Gobierno Constitucional de la República, al haber sido elegido en los comicios generales, la CIDH dio por finalizada su permanencia en la República Dominicana. Por solicitud del Gobierno Constitucional, el presidente de la CIDH permaneció en Santo Domingo hasta el 7 de julio de 1966.¹⁷¹ La CIDH publicó dos informes de país sobre el monitoreo que había realizado durante su permanencia en República Dominicana y las violaciones de derechos humanos que había investigado y documentado.¹⁷²

b. *El monitoreo de la CIDH al juicio del atentado de la AMIA en Argentina en 2001*

El 18 de julio de 1994, las dos asociaciones más importantes de la comunidad judía en Argentina, la AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina) y la DAIA (Delegación de Asociaciones Israelíes Argentina) fueron blanco de un ataque terrorista, una bomba fue detonada en el edificio de su sede en Buenos Aires, justo el día en que se conmemoraba el centenario de la creación de la AMIA. Como resultado del atentado, 85 personas fallecieron y más de 150 personas resultaron heridas, siendo este el peor atentado en la historia de Argentina. Pese a la gravedad de estos hechos, todavía la justicia argentina no ha condenado a los autores intelectuales y materiales del

169 CIDH, Informe sobre la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la República Dominicana, OEA/Ser.L/V/II.13, doc. 14 Rev, 15 octubre 1965, Capítulo I. Antecedentes. Solicitudes formuladas a la Comisión.

170 CIDH, *ibid.*, Capítulo II. Reuniones de la Comisión, B. Undécimo Período de Sesiones (Extraordinario).

171 CIDH, Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su actuación en la República Dominicana, OEA/Ser.L/V/II.15, doc. 6 Rev., 28 de octubre de 1966.

172 Cfr. CIDH, Informe sobre la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la República Dominicana, y CIDH, Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su actuación en la República Dominicana, OEA/Ser.L/V/II.15, doc. 6 Rev., 28 de octubre de 1966.

atentado y, por tanto, estos hechos permanecen en la impunidad, a pesar de que existen indicios sobre la participación de altas autoridades e incluso agentes iraníes en este atentado.¹⁷³

Debido a lo anterior, en 2001, la CIDH nombró a su entonces presidente, Claudio Grossman, como observador internacional para el juicio oral de la causa del atentado de la AMIA, en respuesta a solicitud del gobierno de Argentina de nombrar a un observador en el marco del proceso de solución amistosa en el caso de la AMIA. De acuerdo con los antecedentes del informe que presentó al finalizar la labor de Grossman,

el objeto de la observación consist[ió] en realizar un examen y acompañamiento del juicio oral de la ‘causa AMIA’ como asimismo, en general, informar sobre distintos aspectos involucrados en dicha causa, a la luz de la petición planteada ante la CIDH en cuanto a la falta de adopción de medidas razonables para prevenir dicho atentado terrorista y/o que no se habrían investigado adecuadamente los hechos ni establecido las responsabilidades respectivas por parte de la República Argentina de acuerdo con sus obligaciones internacionales, especialmente con base en la Convención Americana de Derechos Humanos.¹⁷⁴

El observador fue a Argentina en diversas oportunidades para asistir al juicio oral y reunirse con autoridades, los jueces del tribunal oral, los abogados de las partes querellantes, familiares de las víctimas e instituciones y personalidades representativas del país; asimismo, una abogada fue oyente en todas las audiencias.¹⁷⁵

En el 2005, Grossman emitió un informe como observador internacional de la CIDH sobre los procesos que se habían adelantado internamente para el caso y sobre su posible admisión ante el sistema interamericano. Al respecto, el comisionado Grossman señaló que:

Las dificultades para hacer justicia en este caso, emblemático en la lucha contra la impunidad, son innumerables. Bastaría decir que a más de diez años de que ocurrieron los hechos las dificultades de reorientar una investigación son extraordinariamente difíciles por el solo paso del tiempo, que ha permitido a los autores de este criminal ataque terrorista amplias oportunidades de esconder sus huellas.¹⁷⁶

En razón de lo anterior, Grossman concluyó que apenas podía observarse una inconclusa investigación en la que el Tribunal Oral encargado del caso, había anulado todo lo actuado en el proceso, lo cual lo llevaba a concluir que en el caso eran “aplicables las excepciones establecidas en el artículo 46(2) de la Convención Americana”, y enfatizó, además, que era recomendable admitir el caso “sobre la base del artículo 24 [Derecho a la igualdad ante la ley] de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en cuanto los hechos, de ser comprobados, revelan un contenido antisemita”.¹⁷⁷

Para septiembre de 2022, el caso continúa inconcluso en lo que algunos han denominado como “uno de los ejemplos más grandes de impunidad”¹⁷⁸ de Argentina, en el que el único

173 Comunidad Judía AMIA, Historia (<https://www.amia.org.ar/historia/>); Claudio Grossman, *Informe del decano Claudio Grossman observador Internacional de la CIDH en el juicio de la Amia*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, 2005.

174 Grossman, *Informe del decano Claudio Grossman observador Internacional de la CIDH en el juicio de la Amia*.

175 Cfr. *idem*.

176 *Idem*.

177 *Idem*.

178 Veronica Smink, “25 años del caso AMIA: por qué ni un solo sospechoso ha sido arrestado o juzgado por el peor aten-

condenado hasta el momento ha sido el juez Juan José Galeano, quien fue sentenciado a seis años de prisión tras haberse identificado su participación en múltiples irregularidades procesales durante la primera fase de la investigación, lo que desembocó en la declaratoria de nulidad de lo actuado en el proceso.¹⁷⁹

c. *El monitoreo de la CIDH en la investigación del asesinato de Digna Ochoa en México entre 2002 y 2003*

Otro ejemplo de mecanismo especial fue el que se utilizó en el marco del proceso que investigaba la muerte de la defensora de derechos humanos mexicana Digna Ochoa en 2001. En ese mismo año, la CIDH exploró la posibilidad de nombrar a un experto independiente para que examinara la indagatoria sobre el suceso.¹⁸⁰ La misión a México se llevó a cabo del 22 de febrero al 2 de marzo de 2002.¹⁸¹ Posteriormente, a raíz de una solicitud del Estado, se designó un equipo de especialistas independientes para examinar las pruebas técnicas en el caso, sin hacer ninguna determinación de la responsabilidad penal individual por el asesinato.¹⁸² En junio de 2003, la CIDH hizo entrega del informe del grupo de expertos.¹⁸³

El 25 de noviembre de 2021, la Corte IDH dictó sentencia en el Caso Digna Ochoa y familiares *vs. México* y aceptó el reconocimiento de responsabilidad internacional efectuado por el Estado mexicano por la violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en particular por las falencias indicadas en el marco de la investigación y procesos por la muerte de la señora Digna Ochoa. En adición a lo anterior, también se unen las falencias específicas que supusieron una violación del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará “al no haberse llevado a cabo una investigación con perspectiva de género en el presente caso”, así como el sufrimiento que dichas falencias causaron a los familiares de la señora Digna Ochoa y que supusieron una violación del artículo 5 de la Convención Americana.¹⁸⁴

7.2. Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) de Ayotzinapa, México

Durante la noche del 26 y al 27 de septiembre de 2014 se llevó a cabo la detención y desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, así como la ejecución extrajudicial de seis personas (tres de ellas estudiantes normalistas, una de las víctimas con claras señales de tortura) por parte de policías municipales de Iguala y Cocula en el estado de Guerrero (México). Esta situación motivó la presentación de una solicitud de medidas cautelares (MC) y su posterior otorgamiento (MC-409-14) por parte de la CIDH. Debido a la enorme relevancia y presión internacional sobre la desaparición forzada de los jóvenes, el 12 de noviembre de 2014 se firmó un acuerdo entre la CIDH, el Estado mexicano y representantes de los 43 estudiantes desaparecidos en Ayotzinapa para la incorporación, en seguimiento de las medidas

tado en la historia de Argentina (y por qué dos presidentes han sido acusados de encubrirlo)”, BBC News Mundo, 18 de julio de 2019.

179 Deutsche Welle, “Argentina: absuelven a Menem y condenan a exjuez por encubrir atentado en AMIA”, 28 de febrero de 2019.

180 CIDH, Digna Ochoa y otros, Informe No. 57/13, Petición 12.229, Admisibilidad, México, 16 de julio de 2013, párr. 10.

181 CIDH, *idem*.

182 CIDH, *ibid.*, párr. 11.

183 CIDH, *ibid.*, párr. 13.

184 Corte IDH, Caso Digna Ochoa y familiares *vs. México*, Sentencia del 25 de noviembre de 2021, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 447, párrs. 19-25 y 203.1.

cautelares MC-409-14, de asistencia técnica internacional desde la perspectiva de los derechos humanos en la investigación.¹⁸⁵

Por medio de este acuerdo se creó el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) con el fin de realizar una verificación técnica de las acciones iniciadas por el Estado y se establecieron las actividades principales a ser desarrolladas por este: elaboración de planes de búsqueda en vida de las personas desaparecidas, análisis técnico de las líneas de investigación para determinar responsabilidades penales y análisis técnico del Plan de Atención Integral a las Víctimas de los hechos del 26 y 27 de septiembre de 2014. La CIDH seleccionó como miembros del GIEI a un grupo de cinco expertas y expertos internacionales integrado por Carlos Martín Beristain, Ángela Buitrago, Francisco Cox Vial, Claudia Paz y Paz y Alejandro Valencia.¹⁸⁶ La asistencia técnica internacional brindada por el GIEI concluiría con recomendaciones al Estado y la CIDH sería la encargada de dar seguimiento a esas recomendaciones, junto a las MC vigentes. En múltiples ocasiones, el GIEI manifestó que “nace de una herida producida en los familiares con la desaparición de sus hijos y en el Estado mexicano, y la sociedad mexicana, frente a los hechos atroces.”¹⁸⁷

Para el sistema interamericano y para la región, este grupo marcó un antes y un después. Si bien la CIDH ya había creado mecanismos especiales para otras situaciones de violaciones de derechos humanos, era la primera vez que, en tiempo real de la violación, en este caso la investigación activa por la desaparición forzada de 43 jóvenes, la CIDH usó todas las herramientas de publicidad y presión política para dar a conocer el GIEI y sus integrantes, que eran expertas y expertos independientes con un altísimo reconocimiento internacional; movilizar los acuerdos políticos y legales para la constitución del GIEI con México, y obtener un fuerte respaldo de la sociedad civil mexicana, regional e internacional. Luego de una prórroga y una renovación del mandato, la CIDH lamentó que el Estado mexicano tomase la decisión de no prorrogar el mandato del GIEI y de poner fin al acuerdo, a pesar de que los objetivos permanecían incumplidos, principalmente en lo relacionado con la ubicación de los estudiantes desaparecidos.¹⁸⁸ El GIEI ha presentado tres informes al final de cada uno de los mandatos.¹⁸⁹

Ante la salida del GIEI de México y la necesidad de dar seguimiento tanto a las MC como a las recomendaciones que realizó el GIEI, el 29 de julio de 2016 la CIDH aprobó la Resolución 42/167, en la cual consideró que el asunto aún reunía *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25 de su Reglamento de una MC. Como consecuencia de lo anterior, la CIDH creó el “Mecanismo Especial de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa” (MESA). De acuerdo con la CIDH, “esta situación de seguimiento excepcional por la gravedad

185 Cfr. Página web del GIEI de la CIDH (<https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei.asp>) y la página web del GIEI (<https://prensagieiyotzi.wixsite.com/giei-ayotzinapa>).

186 Los integrantes del GIEI de Ayotzinapa son un grupo de experimentados abogados, médicos, académicos y litigantes con una amplia experiencia trabajando en el ámbito de la justicia y los derechos humanos en diferentes partes del mundo, principalmente en América Latina. Más información sobre los integrantes del GIEI se encuentra disponible en su página web (<https://prensagieiyotzi.wixsite.com/giei-ayotzinapa/miembros-del-giei>).

187 GIEI Ayotzinapa, Informe Ayotzinapa II, Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas, p. 5.

188 CIDH, CIDH concluye el 157 Período de Sesiones, 15 de abril de 2016; CIDH, Informe Anual 2016, Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informe sobre situación de derechos humanos en México, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 22, 15 de marzo de 2017.

189 Véanse GIEI Ayotzinapa, Informe Ayotzinapa: Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa; GIEI Ayotzinapa, Informe Ayotzinapa II: Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas; GIEI Ayotzinapa, Informe Ayotzinapa III: Resumen, Mandato Medida Cautelar MC/409/14.

de los hechos tiene como propósito principal verificar el cumplimiento de las recomendaciones señaladas, y así coadyuvar en la búsqueda y en la investigación atendiendo a las demandas de justicia y verdad de las familias”.¹⁹⁰

A principios de diciembre de 2019, los padres y madres de los 43 estudiantes desaparecidos solicitaron a la CIDH la reinstalación del GIEI Ayotzinapa. Debido a lo anterior, la CIDH solicitó al Estado mexicano la reinstalación del GIEI Ayotzinapa, por lo que propuso formalmente al Estado iniciar y concluir a la mayor brevedad posible el acuerdo correspondiente para que el GIEI pudiera iniciar sus funciones.¹⁹¹ El 6 de mayo de 2020 la CIDH y el Estado mexicano firmaron un acuerdo internacional para la reinstalación del GIEI para el caso Ayotzinapa. Conforme a su mandato, la reinstalación del GIEI tiene por objeto brindar asistencia técnica en la investigación del caso Ayotzinapa, lo que incluye la participación en la elaboración de planes de búsqueda, el análisis técnico y coadyuvancia en las investigaciones, el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Atención y Posibles Reparaciones para las víctimas y sus familiares, la identificación de patrones de tortura y el análisis de las garantías de independencia para la investigación. Asimismo, se estableció que el GIEI tendría una duración de nueve meses y emitiría su primer informe a los tres meses de su entrada en funciones, y, de conformidad con lo acordado, compartiría los resultados de su asistencia técnica con la CIDH, la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa (Covaj), la Fiscalía, las víctimas y sus representantes y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).¹⁹² Para septiembre de 2022 aún no se había hecho público el tercer informe del GIEI Ayotzinapa y solo estaba disponible una presentación del resumen de dicho informe.

7.2.1. Informes del GIEI de Ayotzinapa¹⁹³

El GIEI de Ayotzinapa ha publicado tres informes: uno en 2015, otro en 2016 y el más reciente en 2022. El primero, el “Informe Ayotzinapa: Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa”, presenta los resultados del trabajo realizado por el GIEI durante los primeros seis meses de su mandato.¹⁹⁴ En este primer informe el GIEI presenta una reconstrucción de los hechos del ataque en contra de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, un análisis de la investigación del caso y de las posibles causas del ataque, además de examinar las diferentes versiones sobre el destino de los estudiantes y las acciones de búsqueda emprendidas por las entidades mexicanas.¹⁹⁵ Como metodología para elaborar este informe, el GIEI examinó documentos, declaraciones y pruebas que hacen parte del expediente de la investigación que llevan a cabo las autoridades de México. Asimismo, el GIEI realizó su propia investigación realizando entrevistas con testigos y peritajes con expertos independientes.

El primer informe del GIEI de Ayotzinapa permitió conocer nueva información sobre los hechos vinculados a los ataques y posterior desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa,

190 CIDH, Informe del Mecanismo Especial de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 156, 25 de noviembre de 2018, párr. 4.

191 CIDH, La CIDH propone a México la reinstalación del GIEI sobre Ayotzinapa, 17 de diciembre de 2019.

192 CIDH, La CIDH y el Estado mexicano firman acuerdo de reinstalación del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) para el caso Ayotzinapa, 7 de mayo de 2020.

193 Esta sección integra los valiosos aportes suministrados en una entrevista realizada a Piero Vásquez, consultor del Mecanismo Especial de Seguimiento de Ayotzinapa (MESA) de la CIDH, para la elaboración de este capítulo.

194 GIEI de Ayotzinapa, Informe Ayotzinapa: Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa.

195 GIEI de Ayotzinapa, Informe Ayotzinapa: Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa, Resumen Ejecutivo.

implementar nuevas líneas de investigación y desvirtuar la versión oficial de las autoridades mexicanas sobre el paradero final de los estudiantes, también denominada como la “verdad histórica”, presentada el 26 de septiembre de 2014 por el entonces procurador general, Jesús Murillo Karam, quien expuso la versión establecida por la Procuraduría General de la República con relación a las pesquisas que realizaron en aquel momento respecto a estos hechos. De acuerdo con esta versión, la cual ha sido ampliamente desvirtuada por las investigaciones realizadas por el GIEI, una banda de narcotráfico conocida como Guerreros Unidos los habría secuestrado y ordenado los asesinatos. Según esta versión, los cuerpos de los estudiantes habrían sido incinerados en un basurero del municipio vecino de Cocula, en el mismo estado. En este sentido, uno de los principales hallazgos del GIEI fue la existencia de un patrón de ocultamiento de los cuerpos de los estudiantes y la imposibilidad de que sus cuerpos hubieran sido quemados en el basurero de Cocula. Para llegar a esta conclusión, el GIEI contrastó los testimonios de las personas vinculadas al proceso penal y encargó la realización de un peritaje sobre la dinámica del fuego en el basurero de Cocula.¹⁹⁶

Por la complejidad del caso, en el informe de 2015 el GEI incluyó numerosos dibujos y esquemas para facilitar la comprensión de las trayectorias, lugares y tipo de acciones violentas, la participación o presencia de diferentes actores. En su primer informe, el GIEI también formuló una serie de recomendaciones para que en la investigación las autoridades mexicanas realizaran gestiones para la investigación de los hechos, sancionaran a todos los responsables, dieran con el paradero de los estudiantes, y adoptaran medidas para la atención y protección de los familiares de las víctimas.¹⁹⁷

En su informe de 2016, “Informe Ayotzinapa II: Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas”, el GIEI analiza nuevos hechos sucedidos en la noche del 26 y 27 de septiembre de 2014, la actuación de los diferentes cuerpos de seguridad, los avances y dificultades en la investigación, la búsqueda de los desaparecidos, la atención a las víctimas y la investigación de casos de tortura de los detenidos.

Uno de los principales objetivos del segundo período del mandato del GIEI fue impulsar la búsqueda de los estudiantes. Por tal motivo, el GIEI presentó en su informe de 2016 una breve descripción de las 25 exploraciones y 9 diligencias de búsqueda que acompañó; además destacó que estas diligencias fueron apoyadas con fotos satelitales suministradas por las Naciones Unidas y por el Equipo Argentino de Antropología Forense.¹⁹⁸ Aunque estas acciones no conllevaron al hallazgo de los cuerpos de los estudiantes, sí permitieron identificar nuevas fosas y llamar la atención sobre la magnitud de la desaparición forzada en México.¹⁹⁹

Las recomendaciones del GIEI en su informe de 2016 fueron de carácter estructural. En este sentido, el GIEI formuló recomendaciones para apoyar a México en la lucha contra el crimen y la impunidad, especialmente a la adopción de estándares internacionales en la investigación criminal y la adopción de legislación sobre desaparición forzada.²⁰⁰

El trabajo del GIEI de Ayotzinapa, el cual se ve ampliamente reflejado en sus informes, ha sido fundamental para contribuir al esclarecimiento de los hechos, desvirtuar la denominada

196 GIEI de Ayotzinapa, Informe Ayotzinapa: Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa, p. 155.

197 *Ibid.*, Resumen Ejecutivo, pp. 27-30.

198 GIEI de Ayotzinapa, Informe Ayotzinapa II: Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas, pp. 320-324.

199 GIEI de Ayotzinapa, *ibid.*, pp. 8-10.

200 *Ibid.*, pp. 559-607.

“verdad histórica” que trataron de establecer las autoridades en un primer momento, combatir la impunidad que ha rodeado estos hechos y brindar asistencia a las víctimas y sus familias. Avances que han contribuido a la identificación de los cuerpos de dos de los estudiantes desaparecidos,²⁰¹ así como a la investigación y solicitud de captura de decenas de exfuncionarios. Por ejemplo, el 30 de junio de 2020, el fiscal general de la República, Alejandro Gertz Manero, anunció que había solicitado a un juez la captura de 46 exfuncionarios, incluido Tomás Zerón, quien fuera el primer jefe de la investigación de la PGR para el caso Ayotzinapa.²⁰²

Otros de los impactos del GIEI de Ayotzinapa también se ven reflejados en haber contribuido en la creación y fortalecimiento de instituciones dedicadas a la investigación y enjuiciamiento de los responsables de los hechos de Ayotzinapa; por ejemplo, en junio de 2019 se designó a Omar Gómez Trejo, quien previamente había sido secretario ejecutivo del GIEI de Ayotzinapa y responsable del Mecanismo Especial de Seguimiento del Asunto Ayotzinapa (MESA) de la CIDH, como fiscal especial encargado de atender el caso a través de la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa de la Fiscalía General de la República. También se creó la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa, demanda que los familiares habían presentado desde hace varios años.

7.3. Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) de Nicaragua

La CIDH realizó una visita de trabajo del 17 al 21 de mayo de 2018 para conocer la situación en relación con las protestas que se estaban suscitando en el país. El 21 de mayo, la CIDH publicó sus observaciones preliminares sobre la visita, en las que, conforme a su recomendación número 3, sugirió la instalación de un mecanismo especial de seguimiento a la situación.

El 30 de mayo de 2018 se firmó un acuerdo entre la Secretaría General de la OEA, la CIDH y el gobierno de Nicaragua para la investigación de los hechos de violencia²⁰³ con apoyo del GIEI para Nicaragua.²⁰⁴ Al GIEI lo dotaron de las siguientes funciones: analizar técnicamente las líneas de investigación y hacer recomendaciones de acciones respecto de los distintos niveles de responsabilidad jurídica y analizar el Plan de Atención Integral a las Víctimas de los hechos ocurridos en el período del 18 de abril de 2018 hasta la fecha de la firma del acuerdo. Asimismo, se incluyó que la CIDH daría seguimiento a los trabajos y recomendaciones propuestas por el GIEI.

Por otro lado, el 24 de junio de 2018, ante la invitación del Estado de Nicaragua, la CIDH instaló en Managua el Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (Meseni) con el objetivo principal de dar seguimiento a las recomendaciones realizadas por la CIDH derivadas de su visita al país y del informe “Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto de las protestas sociales en Nicaragua”.

El GIEI emitió un informe luego de seis meses de trabajo y de contacto directo con las víctimas, testigos presenciales de los hechos de violencia, con las familias afectadas y organizaciones

201 CIDH, A seis años de los hechos de Ayotzinapa la CIDH reconoce avances en la investigación y búsqueda de los 43 estudiantes desaparecidos y reitera su compromiso con sus familias, 26 de septiembre de 2020; CIDH, CIDH anuncia la creación de Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes para coadyuvar las investigaciones de los hechos recientes de violencia en Nicaragua, 30 de mayo de 2018.

202 BBC Mundo, Caso Ayotzinapa “Se acabó la verdad histórica”: qué supone el giro en la investigación de la desaparición en México de los 43 estudiantes, 1 de julio de 2020.

203 CIDH, CIDH anuncia la creación de Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes para coadyuvar las investigaciones de los hechos recientes de violencia en Nicaragua, 30 de mayo de 2018.

204 El GIEI estuvo integrado por Américo Incalcaterra, Sofía Macher, Claudia Paz y Paz y Pablo Parenti.

de derechos humanos en Nicaragua.²⁰⁵ Para el análisis de los hechos y valoración de las pruebas, el GIEI Nicaragua realizó una triangulación de la información recopilada para confirmar su validez y obtuvo apoyo de peritos internacionales para el análisis de videos, fotos y demás documentos vinculados a los hechos de represión de las protestas de 2018.

Sobre la base de la información recopilada, el GIEI calificó los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y 30 de mayo de 2018 como crímenes de lesa humanidad. Esta calificación la realizaron los expertos teniendo en cuenta que existían múltiples elementos que demuestran que los actos de violencia fueron un ataque generalizado y sistemático contra la población civil. Específicamente, el GIEI concluyó que las autoridades estatales y paraestatales cometieron los crímenes de lesa humanidad de asesinato, privación de la libertad y persecución.²⁰⁶

Entre los elementos analizados por el GIEI para concluir que existió un plan definido por las autoridades para cometer múltiples actos de violencia en contra de los manifestantes, se destacan los siguientes: i) la ocurrencia de eventos similares en distintos lugares del país; ii) la persistencia en el tiempo de estas conductas; iii) el uso de recursos públicos; iv) la intervención de toda la estructura de la Policía Nacional; v) el discurso público en contra de los protestantes; vi) el ascenso de altos jefes policiales con numerosas denuncias de abuso del uso de la fuerza; vii) la omisión de las autoridades de investigar hechos notorios y públicos como el uso letal de armas en contra de los protestantes; y viii) la coordinación entre actores estatales y paraestatales.²⁰⁷

En línea con la anterior calificación, el GIEI observó que la respuesta del sistema judicial había sido parcial, carente de objetividad y profesionalismo. Por tal razón, el GIEI recomendó al Estado una serie de acciones necesarias para investigar y juzgar a los múltiples responsables de estos crímenes, e implementar un plan integral de reparaciones que permita dar una respuesta a todas las víctimas. Ambos tipos de recomendaciones, reconoció el GIEI, implican reformas institucionales que permitan modificar las condiciones que generaron la represión de las protestas y la persecución política.²⁰⁸

Además de las recomendaciones, el GIEI presentó una breve descripción de las 109 personas que fallecieron en el marco de la represión de las protestas. Para realizar estas descripciones, el GIEI contrastó la información de documentos oficiales, la documentación de la CIDH y del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, documentos elaborados por organizaciones de la sociedad civil, información aportada por las familias de las personas muertas, información periodística y testimonios.²⁰⁹

Un día antes de la presentación del informe, el 19 de diciembre de 2018, el Estado decidió “suspender temporalmente” la visita y permanencia del GIEI en el país.²¹⁰ Desde esta fecha, el Meseni ha continuado las labores desde la sede de la CIDH e incluso realizando visitas a otros países vecinos a Nicaragua, tales como Costa Rica, para monitorear la situación de las personas nicaragüenses que se tuvieron que desplazar forzosamente a dicho país como consecuencia de la persecución y violencia ejercida contra ellas con posterioridad a los hechos de abril de 2018.

205 Cfr. GIEI Nicaragua, Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018, p. 17.

206 *Ibid.*, p. 228.

207 *Ibid.*, pp. 228, 231, 289 y 298.

208 *Ibid.*, pp. 352 y 353.

209 *Idem.*

210 *Ibid.*, p. 17.

7.4. Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) de Bolivia

Entre octubre y diciembre de 2019 en Bolivia ocurrieron una serie de hechos de violencia relacionados con las elecciones presidenciales y legislativas de ese año. En el contexto de crisis política y social que atravesaba Bolivia, la CIDH fue invitada por el Estado a realizar una visita de observación en noviembre de 2019. La CIDH presentó sus observaciones preliminares el 10 de diciembre de 2019, mismo día en que el Estado de Bolivia solicitó a través de nota diplomática una investigación internacional de las violaciones de derechos ocurridas en el contexto del proceso electoral de octubre de 2019.

La CIDH en la publicación de sus observaciones preliminares celebró que la solicitud de Bolivia coincidiera con su recomendación de realizar una investigación independiente.²¹¹ El 12 de diciembre de 2019, la CIDH y el Estado Plurinacional de Bolivia suscribieron un acuerdo para crear un GIEI para Bolivia, mecanismo que estaría encargado de coadyuvar en la investigación de los hechos ocurridos en Bolivia entre el 1 de septiembre de 2019 y el 31 de diciembre de 2019.²¹²

El GIEI se instaló el 23 de noviembre de 2020 en La Paz (Bolivia); sus funciones consistían en elaborar planes de investigación de los actos de violencia, realizar un análisis técnico sobre las líneas de investigación para determinar responsables penales y presentar un análisis técnico de un plan de atención integral a las víctimas.²¹³ Este grupo fue integrado por cinco personas expertas, contó con un equipo técnico de investigadores de diferentes nacionales y un mandato de ocho meses.²¹⁴

El 21 de agosto de 2021 el GIEI presentó su informe e hizo entrega de este al Estado de Bolivia. Para la elaboración del informe el GIEI entrevistó a más de 400 personas, revisó más de 120.000 folios de expedientes, analizó 1.000 archivos de material audiovisual y contó con el apoyo técnico de expertos del Equipo Argentino de Antropología Forense y de la organización Justice Rapid Response.²¹⁵

El GIEI identificó que en los hechos de violencia de 2019 participaron tanto particulares como agentes del Estado. En un primer momento, las omisiones de la Policía contribuyeron a que los hechos de violencia aumentaran en cantidad e intensidad; por ejemplo, estimuló los bloqueos, ataques y enfrentamientos entre civiles.²¹⁶ En un segundo momento, la Policía y las Fuerzas Armadas emplearon un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza para controlar las manifestaciones, causando en algunos lugares la muerte de transeúntes y manifestantes.²¹⁷ Este accionar de

211 CIDH, CIDH presenta sus observaciones preliminares tras su visita a Bolivia, y urgen una investigación internacional para las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en el marco del proceso electoral desde octubre de 2019, 10 de diciembre de 2019.

212 CIDH, CIDH anuncia la creación de un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) para coadyuvar las investigaciones de los recientes hechos de violencia y violaciones de los derechos humanos en Bolivia, así como la realización de una visita *in loco al país*, 18 de diciembre de 2019.

213 CIDH, Acuerdo entre la CIDH y el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia para apoyar la investigación de los actos de violencia y las violaciones a los derechos humanos ocurridas en Bolivia entre el 1 de septiembre y 31 de diciembre de 2019, 12 de diciembre de 2019.

214 Debido a la pandemia de covid-19, la CIDH y el Estado de Bolivia acordaron conceder una prórroga de dos meses al mandato inicial de seis meses del GEI. Véase GIEI de Bolivia, Informe sobre los hechos de violencia y vulneración de los derechos humanos ocurridos entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019, 23 de julio de 2021, p. 13.

215 GIEI de Bolivia, *ibid.*, p. 15.

216 *Ibid.*, p. 288.

217 *Ibid.*, p. 227.

los agentes estatales, observó el GIEI, ocurrió en un contexto de instrumentalización política de las instituciones del Estado y violencia racista contra los pueblos indígenas.²¹⁸

En virtud de su mandato, el GIEI Bolivia formuló tres clases de recomendaciones. La primera requiere que el Estado de Bolivia adopte reformas para garantizar que exista independencia entre las ramas del poder, el derecho a la protesta social, la libertad de prensa, entre otras reformas necesarias para evitar la repetición de los hechos de 2019.²¹⁹ La segunda clase de recomendaciones incluye acciones específicas para los procesos penales que adelanta la Fiscalía de Bolivia en el departamento de Santa Cruz de la Sierra, la ciudad de La Paz, la ciudad El Alto y la ciudad de Cochabamba, por los hechos de violencia en contra de los integrantes de la Caravana del Sur, la masacre de Sacaba y la masacre de Senkata.²²⁰ La tercera clase de recomendaciones establece las acciones necesarias para adoptar un plan de reparaciones que garantice los derechos de las víctimas a la atención y reparación integral.²²¹

Otro de los aportes del GIEI Bolivia fue la presentación de la lista de las 37 personas fallecidas durante los hechos de violencia registrados entre el 1 de septiembre y 31 de diciembre de 2019.²²² De manera conjunta a esta lista, el GIEI publicó el informe médico forense del Equipo Argentino de Antropología Forense relativo a los dictámenes periciales realizados por las autoridades de Bolivia.²²³

8. Mecanismos especiales de seguimiento

Desde 2016, la CIDH ha establecido Mecanismos Especiales de Seguimiento en respuesta a situaciones específicas como una práctica innovadora en el ámbito de los derechos humanos. Estos mecanismos especiales son una herramienta complementaria de seguimiento que facilita un análisis más integral, periódico, sistemático y específico de las decisiones y recomendaciones de la CIDH.²²⁴

Para cada mecanismo especial la CIDH elabora un plan de acción para el seguimiento de las medidas recomendadas por ella, que debe incluir al menos: los antecedentes, los objetivos, la metodología, el plazo, la participación de organizaciones de la sociedad civil o de los(as) peticionarios(as) y víctimas, de acuerdo con el mecanismo, la previsión de entrega de informes, entre otros elementos considerados pertinentes para cada mecanismo.²²⁵

8.1. Mecanismo Especial de Seguimiento del Asunto Ayotzinapa (MESA) de México

El Mecanismo Especial de Seguimiento del Asunto Ayotzinapa (MESA) fue creado en julio de 2016 por la CIDH para dar seguimiento al cumplimiento de la MC 409-14 y a las recomendaciones del

218 *Ibid.*, pp. 462 y 463.

219 *Ibid.*, pp. 465 y 466.

220 *Ibid.*, pp. 387 y ss.

221 *Ibid.*, pp. 426 y ss.

222 GIEI de Bolivia, *Víctimas mortales*, 30 de octubre de 2019.

223 Equipo Argentino de Antropología Forense, Informe Anexo a pedido del GIEI Bolivia sobre los eventos ocurridos en el Estado Plurinacional de Bolivia entre los días 1 de septiembre y 31 de diciembre de 2019.

224 CIDH, Directrices generales de seguimiento de recomendaciones y decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.173 Doc. 177, 30 de septiembre de 2019, párr. 66.

225 *Ibid.*, párr. 67.

GIEI Ayotzinapa.²²⁶ En sus dos años de gestión el MESA obtuvo información del asunto Ayotzinapa a través de visitas técnicas a México, reuniones de trabajo, audiencias públicas, entrevistas con funcionarios de México, reuniones con representantes de los familiares de las víctimas y el estudio del expediente del caso (Averiguación Previa PGR/SDHPDSC/OI/001/2015) que lleva la Oficina del Caso Iguala de la Procuraduría General de la República.²²⁷

En su informe final de 2018 el MESA presentó los principales avances, desafíos y asuntos pendientes identificados para dar cumplimiento a la MC 409-14 y las recomendaciones del GIEI Ayotzinapa. Asimismo, el MESA presentó a través de este informe sus conclusiones y recomendaciones en materia de investigación, atención a las víctimas y normativa sobre desaparición forzada y tortura en México.²²⁸

En 2020, la CIDH también creó un Grupo de Acompañamiento Técnico (GAT) para el Asunto Ayotzinapa instalado en Ciudad de México, en la nueva etapa del MESA, conformado por la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, con presencia permanente en México, y por expertos internacionales.²²⁹

8.2. Mesa de Trabajo sobre Implementación de Políticas de Derechos Humanos en República Dominicana

En su Informe Anual 2017, la Comisión publicó la creación de la Mesa de Trabajo sobre Implementación de Políticas Públicas de Derechos Humanos en República Dominicana, a partir de la propuesta del Estado de avanzar hacia la implementación de políticas de derechos humanos en el país.²³⁰

La Mesa tuvo como objetivo dar seguimiento a las recomendaciones formuladas por la CIDH en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República Dominicana de 2015 y en el Capítulo IV.B del Informe Anual de 2016, trabajando específicamente 12 temas relativos a los compromisos en materia de adquisición de la nacionalidad, migración, políticas para combatir todas las formas de discriminación y políticas sobre los derechos de las mujeres e igualdad de género.²³¹

8.3. Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (Meseni)

El Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (Meseni) fue creado en junio de 2018 con los objetivos de: dar seguimiento a las recomendaciones realizadas por la CIDH derivadas de su visita al país, como las observaciones preliminares y el informe “Graves violaciones a los derechos humanos en el contexto de las protestas sociales en Nicaragua”; mantener el monitoreo de la situación de los derechos humanos en Nicaragua para los fines pertinentes al mandato de la CIDH; dar seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares otorgadas en este contexto para la personas con grave riesgo a sus vida o integridad; acompañar y asistir a la Comisión

226 CIDH, Asunto Estudiantes de la escuela rural Raúl Isidro Burgos respecto de México, Resolución de seguimiento de la medida cautelar No. 409/14, Resolución 42/16, 29 de julio de 2016, párr. 12.

227 CIDH, Informe del Mecanismo Especial de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 156, 25 de noviembre de 2018, pp. 9-15.

228 *Ibid.*, pp. 135-138.

229 Cfr. CIDH, Plan estratégico 2017-2021, OEA/Ser.L/V/II.161 Doc. 27/17, 20 de marzo de 2017; Informe Anual 2020, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 28, 30 de marzo de 2021, p. 6; y CIDH, CIDH presenta informe y Plan de Trabajo 2019 e instala equipo sobre el Caso Ayotzinapa, 14 de marzo de 2019.

230 Cfr. CIDH, Informe Anual 2017, Capítulo V, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 210, 31 de diciembre de 2017, párr. 13.

231 Cfr. *ibid.*, párr. 103.

de Verificación y Seguridad instituida en el marco del Acuerdo de la Mesa de Diálogo; y actuar para construir capacidades y realizar formación de la sociedad civil nicaragüense en materia de estándares internacionales de derechos humanos.

8.4. Equipo de Seguimiento Especial (ESE) de Ecuador

El 26 de marzo de 2018, un grupo de prensa del diario *El Comercio* de Ecuador conformado por el periodista Javier Ortega, el fotógrafo Paúl Rivas y el conductor Efraín Segarra solicitó a las autoridades ecuatorianas, permiso para ingresar a la zona rural de Mataje, un lugar ubicado al norte de Ecuador en inmediaciones con la frontera colombiana, con el objetivo de documentar la difícil situación de orden público de la zona debido al aumento de los ataques terroristas por parte de grupos armados que delinquirían en esta región.²³² Según la información suministrada por las autoridades, tras el ingreso a Mataje, el grupo de *El Comercio* fue secuestrado por dos integrantes del Frente Oliver Sinisterra (FOS) de las FARC-EP que hacían presencia en la zona.²³³ Posteriormente, el FOS inició una negociación con las autoridades ecuatorianas, solicitando un canje entre los secuestrados y miembros del FOS que habían sido capturados meses atrás.²³⁴

Por estos hechos, el 10 de abril de 2018 la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), la organización Fundamedios y los familiares de las víctimas solicitaron ante la CIDH el decreto de medidas cautelares con el objetivo de que las autoridades adoptaran medidas para proteger los derechos de las víctimas. El 12 de abril la CIDH emitió las medidas cautelares MC 309-18 y MC 310-18 en los términos solicitados.²³⁵ Sin embargo, el 13 de abril el presidente de Ecuador confirmó la muerte de los tres miembros de *El Comercio* a manos del FOS en territorio colombiano.²³⁶

Por esta razón, el entonces presidente de Ecuador, Lenin Moreno, solicitó el apoyo técnico de la CIDH para el esclarecimiento de estos hechos. En respuesta a esta solicitud, mediante la Resolución de Medidas Cautelares No. 54/18, de 17 de julio de 2018, la CIDH creó el Equipo de Seguimiento Especial (ESE) con el objetivo de apoyar y monitorear el proceso de investigación del caso por un período de seis meses comprendido entre junio y diciembre de 2018.²³⁷ El ESE tuvo por objeto dar seguimiento al componente relativo a la investigación de los hechos que dieron lugar a la adopción de las medidas cautelares otorgadas por la MC 309-18 con relación a Ecuador por medio de: a) asesoramiento técnico y monitoreo en el avance de la investigación y sanción de los responsables del secuestro y asesinato de los periodistas; b) acompañamiento a las víctimas y familiares; c) asesoramiento técnico y monitoreo en el cumplimiento de las obligaciones estatales sobre el acceso a la información y la verdad de lo sucedido a la sociedad ecuatoriana, así como de los familiares; y d) asesoramiento y apoyo al Estado en la adopción de medidas estructurales a que hubiere lugar para evitar su repetición.²³⁸ A diferencia de los GIEI, los cuales han sido integrados

232 CIDH, Informe final del Equipo de Seguimiento Especial (ESE) designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Seguimiento del componente investigar los hechos que resultaron el secuestro y asesinato de Javier Ortega, Paúl Rivas y Efraín Segarra (integrantes del equipo periodístico del diario *El Comercio*), 2019, párrs. 9, 63 y 64.

233 *Ibid.*, párrs. 9, 24, 25 y 77.

234 *Ibid.*, párrs. 46-48.

235 CIDH, Medidas cautelares No. 309-18 y 310-18, Javier Ortega Reyes, Paúl Rivas Bravo y Efraín Segarra Abril respecto de Colombia y Ecuador, 12 de abril de 2018, párrs. 1 y 21-26.

236 CIDH, Equipo de Seguimiento Especial (ESE), párrs. 104, 109 y 110.

237 CIDH, Resolución 54/2018 Medida Cautelar No. 309-18, Javier Ortega Reyes, Paúl Rivas Bravo y Efraín Segarra Abril respecto de Ecuador, 17 de julio de 2018, párrs. 11-13, 18, 19 y 27.

238 *Cfr.* CIDH, Informe final del Equipo de Seguimiento Especial (ESE) designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Seguimiento del componente investigar los hechos que resultaron el secuestro y asesinato de Javier Ortega, Paúl Rivas y Efraín Segarra, 2019, párr. 3.

por expertos externos a la CIDH, el ESE estuvo encabezado por la comisionada Esmeralda Arosemena y contó con el apoyo del secretario ejecutivo de la CIDH, el Relator Especial para la Libertad de Expresión y el equipo técnico de la sección de medidas cautelares.²³⁹

En diciembre de 2019, la CIDH presentó el informe final del ESE. Dentro de los principales hallazgos del ESE se encuentran: i) que las medidas adoptadas por el Estado ecuatoriano para proteger la seguridad de los periodistas fueron insuficientes, sobre todo cuando se evidenció falta de coordinación entre organismos del Estado, en particular respecto al hecho de que la Dirección General de Inteligencia contaba con información sobre el peligro que representaba el FOS y, a pesar de esto, el jefe del Mando Único de la zona de Mataje permitió el ingreso al equipo de El Comercio, ii) la identificación de pruebas certeras que llevaron a determinar que los posibles perpetradores de la muerte de las víctimas eran integrantes del FOS, iii) la conclusión de que el equipo de El Comercio no se trasladó “libremente” a un presunto encuentro con el líder del FOS, sino que, efectivamente se trató de un secuestro en territorio ecuatoriano, iv) que los Estados de Ecuador y Colombia no contaban con procedimientos especiales que permitiesen el análisis de la información documentada en las investigaciones sobre el caso, y v) que la muerte de alias “Guacho”, presunto líder del FOS, habría afectado el proceso de esclarecimiento de la verdad, ya que Colombia habría tenido que privilegiar su captura.²⁴⁰

Finalmente, el ESE formuló, entre otras, las siguientes recomendaciones: i) la necesidad de que Ecuador y Colombia adoptasen estrategias binacionales que permitiesen la coordinación penal atendiendo a la naturaleza transnacional de los hechos, ii) la importancia de realizar cotejos balísticos entre los proyectiles encontrados en los cuerpos y el material bélico decomisado al FOS en otros procedimientos, iii) la creación de un Plan de Investigación que reconstruya los hechos relacionados con el secuestro y asesinato de los miembros de El Comercio, a cargo de la Fiscalía de Ecuador, y iv) el deber de la Fiscalía 27 Especializada contra el Crimen Organizado de Colombia de documentar la forma en la que se dieron las órdenes de secuestro por parte del FOS teniendo en cuenta que, para el momento del informe, ya se habían identificado a cabecillas de la organización.²⁴¹

En el informe del ESE de la CIDH integran apartes de la respuesta dada por el Estado ecuatoriano, en la que se expresa de manera general su desacuerdo con el contenido del proyecto de informe adelantado y que el ESE debía abstenerse de proclamar criterios sesgados y sin sustento, orientados a direccionar las investigaciones en curso y a establecer la presunta responsabilidad internacional del Estado por los hechos sucedidos con los miembros del equipo periodístico del diario El Comercio²⁴², ya que dentro de esas facultades no se encontraban aspectos que constan en el proyecto de informe final, tales como: determinar la existencia de posibles violaciones de derechos, individualizar víctimas y sugerir una reparación a las mismas; como si el ESE se tratase de una organismo con las atribuciones convencionales y exclusivas de la CIDH.²⁴³ Tales

239 CIDH, Equipo de Seguimiento Especial de las investigaciones respecto al equipo periodístico del diario El Comercio culmina primera etapa de su plan de trabajo e informa sobre desafíos en las investigaciones en curso, Comunicado de prensa, 1 de noviembre de 2018 (<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/235.asp>).

240 CIDH, Informe final del Equipo de Seguimiento Especial (ESE), p. 4 y párrs. 311, 312-315, 319, 324, 328, 330 y 331.

241 *Ibid.*, párrs. 316, 317 y 320-322.

242 CIDH, Informe final del Equipo de Seguimiento Especial (ESE) designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Seguimiento del componente investigar los hechos que resultaron el secuestro y asesinato de Javier Ortega, Paúl Rivas y Efraín Segarra, 2019, párr. 7.

243 CIDH, *ibid.*, n. 2.

aseveraciones del Estado ecuatoriano fueron compartidas por el Estado colombiano y resultan contrarias al amplio mandato que acordaron las partes al momento de la creación del ESE.

8.5. Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela (Meseve)

El Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela (Meseve) fue instalado en noviembre de 2019 con el objetivo de fortalecer las actividades de protección de monitoreo y protección de la CIDH para dar una respuesta oportuna y efectiva a las crisis de derechos humanos en Venezuela. Entre las funciones del Meseve se encuentran: monitorear la situación de derechos humanos en el país, monitorear la situación de derechos humanos de las personas migrantes venezolanas en los países de la región, realizar el seguimiento de recomendaciones realizadas a Venezuela por parte de la CIDH, documentar violaciones de derechos humanos, apoyar en el seguimiento medidas cautelares, en la priorización de peticiones y elaboración de informes sobre admisibilidad y de fondo, y apoyar en el fortalecimiento de la sociedad civil.²⁴⁴

Desde 2016, la CIDH intensificó sus labores de monitoreo en Venezuela. Por el agravamiento de la situación de derechos humanos en Venezuela y ante la necesidad de contar con un mecanismo que diera respuesta al alto número de solicitudes relacionadas con dicho país, en 2019 la CIDH decidió crear el Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela (Meseve).²⁴⁵

9. Salas de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada (Sacroi)

Como parte de su Plan Estratégico 2017-2021, la CIDH previó la creación de una “Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada (Sacroi)” con miras a coordinar un monitoreo cercano y en tiempo real para dar respuestas de manera más oportuna, adecuada y accesible.²⁴⁶

Ante la necesidad de “nuevas capacidades técnicas y organizacionales”²⁴⁷, esta Sala buscaba ser el área o espacio encargado de articular estratégicamente las diversas funciones y mecanismos de la CIDH. De acuerdo con el Plan Estratégico:

La Sacroi posibilitar[ía] la identificación de situaciones estructurales y emergentes prioritarias, así como la definición de estrategias de incidencia temáticas y de país a partir de la coordinación y el uso oportuno de los mecanismos de la CIDH. La Sacroi también ser[ía] la encargada de generar alertas tempranas y respuestas rápidas frente a tendencias o situaciones urgentes y/o emergentes que sean identificadas a través de la Plataforma Integrada de Análisis y Gestión de la Información (Piagi).²⁴⁸

Asimismo, la Sala también sería la responsable de la coordinación general de los programas del Plan Estratégico y de los comités de trabajo interno y mecanismos *ad hoc* de la CIDH.²⁴⁹

Por otro lado, el Plan Estratégico, como parte de su “P5: Programa para la Mejora del Alcance e Impacto del Monitoreo de Situaciones de Derechos Humanos por Temas y Países”, también

244 CIDH, CIDH instala el Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela (Meseve), 21 de octubre de 2019.

245 *Idem*.

246 Cfr. CIDH, Plan estratégico 2017-2021, OEA/Ser.L/V/II.161 Doc. 27/17, 20 de marzo de 2017, p. 54.

247 CIDH, Plan de trabajo Sacroi Covid-19, p. 2.

248 CIDH, Plan estratégico 2017-2021, OEA/Ser.L/V/II.161 Doc. 27/17, 20 de marzo de 2017, p. 54.

249 Cfr. *ibid.*, p. 55.

previó la creación de salas de coordinación y respuesta oportuna e integrada con el objetivo de mejorar el alcance e impacto del trabajo de la CIDH en el monitoreo de situaciones de derechos humanos a nivel geográfico y temático, “con el fin de identificar factores de riesgo de violaciones de derechos humanos y generar alertas tempranas para situaciones emergentes”.²⁵⁰

En el marco de este programa, la CIDH ha creado una serie de Sacroi en relación con países (véase Tabla 3) respecto de los cuales existe mínima información pública sobre su trabajo, su creación, su composición (cuántas personas integran el Sacroi y de qué nivel jerárquico), su funcionamiento o sus perspectivas de corto, mediano o largo plazo.

Tabla 3. Sacroi por países

País	Año
Guatemala	2017
Brasil Honduras Nicaragua Venezuela	2018
Bolivia Chile Ecuador Haití	2019
Colombia Estados Unidos de América Perú	2020

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, la CIDH creó una Sacroi temática sobre covid-19. La creación de la primera Sacroi temática buscaba optimizar y transversalizar todos los mecanismos a disposición de la CIDH para dar respuestas oportunas a la situación a la vez que intentaba reforzar la integralidad e interseccionalidad. La coordinación de los esfuerzos y de la gestión de la información serían esenciales para evitar doble trabajo, identificar la necesidad de acciones de intervención y la necesidad de integrar mejor el trabajo en tiempo real.²⁵¹ Tras su creación, la CIDH aprobó su plan de trabajo,²⁵² el cual se ha ido actualizando para dar respuesta a la evolución de la pandemia en la región.²⁵³

La Sacroi Covid-19 funciona con un equipo de respuesta a crisis coordinado por la Secretaría Ejecutiva e integrado por los titulares de las relatorías especiales y personal asignado por dicha Secretaría. Los resultados y propuestas que adopte esta Sala serán sometidos a la aprobación de la junta directiva de la CIDH, así como a los/as comisionados/as relatores/as en cada materia. La presidencia de la CIDH determinará los temas que requieran aprobación del Pleno. Los resultados serán comunicados de manera continua al pleno de la CIDH.²⁵⁴

A partir de las diferentes experiencias en la creación de estos mecanismos novedosos, la CIDH fue avanzando en la definición de un conjunto de aspectos del funcionamiento de las Sacroi,

250 *Ibid.*, p. 53.

251 *Cfr.* CIDH, Plan de trabajo Sacroi Covid-19, p. 6.

252 *Ibid.*.

253 *Cfr.* CIDH, Plan estratégico 2017-2021, OEA/Ser.L/V/II.161 Doc. 27/17, 20 de marzo de 2017; Informe Anual 2020, p. 50.

254 *Cfr.* CIDH, Plan de trabajo Sacroi Covid-19, p. 5.

tales como su composición, su metodología de trabajo y su operatividad.²⁵⁵ Asimismo, para cada Sacroi la CIDH dispuso la elaboración de un plan de acción que debe incluir los elementos vinculados a la ejecución del plan estratégico, el plan de acción anual y otros objetivos y actividades delimitados que justificaron su creación.²⁵⁶

Estos mecanismos especiales tuvieron un inicio muy positivo con la creación del MESA, pero con el paso del tiempo, entre la creación constante de nuevos grupos y la escasa o nula información sobre su funcionamiento, han pasado a constituir una serie de grupos de los que no se conoce qué hacen ni si funcionan. La CIDH apostó mucho a este modelo, siendo que antes era fuertemente criticada con el argumento de que, cuando finalmente decidía hacer una visita a un país debido a alguna situación grave de violaciones a derechos humanos, había pasado mucho tiempo y aún más tiempo para que emitiera su informe de país. Estos mecanismos intentan reemplazar esa práctica de trabajo, sin embargo, podría ser más impactante para la región tener menos mecanismos especiales y que los existentes tuvieran más impacto, generaran más información pública y, con ello, más apoyo por parte de la sociedad civil.

10. Los impactos y el cumplimiento de las recomendaciones de los informes y otros mecanismos de monitoreo de la CIDH²⁵⁷

Resulta difícil tener una dimensión real del impacto que han tenido los diversos informes y mecanismos de monitoreo de la CIDH, pero seguramente, los impactos son mayores de lo que se tiene conocimiento. Tal como ha señalado el excomisionado Robert Goldman:

Ningún organismo regional de derechos humanos ha tenido que hacer frente continuamente a más crisis y problemas endémicos en más países que la Comisión y, hasta cierto punto, la Corte. De hecho, si salvar vidas y asegurar amplias reparaciones a las víctimas son medidas apropiadas de la eficacia de tales órganos de supervisión, entonces podría decirse que ningún otro sistema ha tenido más éxito que el Sistema Interamericano.²⁵⁸

Tal como evidencian los ejemplos que se desarrollan en el presente capítulo, en términos generales, los informes y otros mecanismos de monitoreo de la CIDH han servido para disminuir las violaciones de los derechos humanos en el corto plazo. Esto es claramente palpable durante las visitas *in loco* o visitas de trabajo de la CIDH a países de la región. Por ejemplo, durante los días de mayo de 2018 en que la CIDH visitó Nicaragua en el contexto de la represión estatal a las protestas contra el gobierno de Daniel Ortega, período en el que estuvo recabando información para el informe que publicaría un mes después, los asesinatos, ejecuciones extrajudiciales y detenciones disminuyeron significativamente, aunque luego volvieron a aumentar después de que la CIDH salió del país.

255 CIDH, CIDH presenta su informe de balance y resultados en el primer semestre de 2020 de la implementación del Plan Estratégico 2017-2021, 7 de julio de 2020.

256 Cfr. CIDH, Informe Anual 2020, Capítulo I, párr. 74.

257 Esta sección integra los valiosos aportes suministrados en una entrevista realizada a Mary Kapron, quien previamente se desempeñó como especialista de la Sección de Seguimiento de Recomendaciones de la CIDH.

258 Robert K. Goldman, "History and Action: The Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 31 (2009), 857.

El uso oportuno de los mecanismos de monitoreo de la CIDH, tal como sus informes, también puede generar otros múltiples impactos. Los informes y los mecanismos de monitoreo de la CIDH son fundamentales para visibilizar violaciones de derechos humanos que los Estados buscan mantener ocultas a los ojos de la comunidad internacional, así como para refutar y desvirtuar con evidencias las narrativas revisionistas que algunos Estados construyen para esconder su rol en la comisión de violaciones de derechos humanos. Los informes también sirven para identificar y señalar a los responsables de violaciones de derechos humanos, así como para desarrollar estándares legales con relación a los hechos que son objeto de monitoreo e investigación por parte de la CIDH y para formular recomendaciones que vayan dirigidas a la reparación integral de las víctimas y la no repetición de las violaciones de los derechos humanos.

Con relación a las motivaciones que inciden en el cumplimiento de las recomendaciones de los órganos internacionales o regionales de protección de derechos humanos, resulta necesario destacar que la doctrina ha identificado que los Estados encuentran diferentes motivaciones a la hora de tomar la decisión de dar debido cumplimiento a las observaciones y recomendaciones que reciben de cada mecanismo: en algunos casos, la decisión proviene de la convicción de honrar las obligaciones internacionales asumidas de acuerdo con el principio de buena fe (artículo 26 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados) y en el entendimiento de que las observaciones pasan a ser parte de la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos de los instrumentos internacionales en el ámbito interno. En otros casos, el cumplimiento puede surgir de un análisis de costo-beneficio de los posibles escenarios ante cumplimiento y el incumplimiento de las observaciones y la presión que puedan ejercer tanto los mecanismos a nivel internacional como las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional e internacional, la academia y los medios de comunicación. Por último, es de mencionar que la decisión puede darse ante la percepción de que una determinada observación o recomendación es el comportamiento apropiado y que este se adapta o coincide con la identidad o valores de ese determinado Estado.

Desde su Plan Estratégico 2017-2021, la CIDH empezó a dedicar mayor atención al seguimiento y cumplimiento de todas sus decisiones y recomendación. En concreto, en el marco del Plan Estratégico 2017-2021, la CIDH adoptó el Programa Especial de Seguimiento de Recomendaciones (Programa 21), el cual es transversal a todos los objetivos estratégicos y programas de dicho plan. El Programa 21 está desarrollando acciones articuladas para el seguimiento de recomendaciones en todos los mecanismos. Este programa busca, por un lado, fortalecer las capacidades de la CIDH para promover un seguimiento efectivo a sus decisiones y recomendaciones y, por el otro, verificar el grado de cumplimiento y adopción de los compromisos asumidos por los Estados en materia de derechos humanos. Como corolario de lo anterior, en 2018, la CIDH creó la Sección de Seguimiento de Recomendaciones, la cual se encuentra dentro de la estructura de la Secretaría Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica en Derechos Humanos. Esta sección tiene como función coordinar el seguimiento de las recomendaciones emitidas por la CIDH, a partir de sus distintos instrumentos y mecanismos. El trabajo de esta sección dentro de la Secretaría Ejecutiva ha implicado una mejora sustancial en la forma en la que la CIDH hace seguimiento a sus decisiones y recomendaciones, así como en la definición de los criterios mediante los cuales evalúa el cumplimiento de las mismas.

En el marco de este proceso, la CIDH también anunció la puesta en funcionamiento del Sistema Interamericano de Monitoreo y Seguimiento de Recomendaciones (Simore Interamericano), el cual es una herramienta informática en línea que fue desarrollada gracias a la cooperación técnica

del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay.²⁵⁹ Esta herramienta sistematiza las recomendaciones formuladas por la Comisión a través de sus diferentes mecanismos: Capítulo IV.B del informe anual, informes de país, informes temáticos, resoluciones, informes de grupos de personas expertas (GIEI), así como informes de fondo publicados, acuerdos de solución amistosa aprobados y medidas cautelares otorgadas. Si bien el Simore Interamericano es una herramienta de reciente creación, la cual fue lanzada el 10 de junio de 2020, y todavía se encuentra en proceso de mejora, sin duda representa un avance para dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de las recomendaciones de los diferentes mecanismos a disposición de la CIDH. De acuerdo con la información disponible a septiembre de 2022 en el Simore Interamericano, entre 1999 y 2022, la CIDH había hecho 5.120 recomendaciones a través del Capítulo IV.B del informe anual, informes de país, informes temáticos, resoluciones, informes de grupos de personas expertas (GIEI).

Otra acción recientemente adoptada por la CIDH fue la creación del Observatorio de Impacto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos mediante la Resolución 2/19.²⁶⁰ De acuerdo con la CIDH, “con la creación de este Observatorio, se propone sistematizar los impactos de las acciones de la CIDH y revelar sus efectos transformadores; fomentar sinergias con otras iniciativas, y promover diálogos y articulaciones con actores estratégicos y con la comunidad interesada en el SIDH en general; desarrollar productos y actividades relacionados con los impactos de la CIDH; aportar a la construcción de metodologías para la medición del impacto de la CIDH, y contribuir con iniciativas de construcción de memoria sobre dicho impacto.”²⁶¹ Más allá de lo anterior, no hay mayor información pública sobre su funcionamiento, composición o actividades.

Independientemente de sus múltiples impactos, los informes de la CIDH también evidencian múltiples desafíos. En primer lugar se encuentra el tema de la voluntad política de los Estados para permitir la elaboración de los informes, por ejemplo, permitiendo la realización de visitas *in loco* previo a la realización del informe, así como también voluntad política poner en marcha las recomendaciones formuladas por la CIDH. La voluntad política de los Estados es fundamental a la hora de dar cumplimiento o no a las recomendaciones de la CIDH. Otra cuestión que suele ser un desafío a la hora de implementar las recomendaciones de la CIDH tiene que ver con la falta de recursos financieros y/o humanos en las instituciones del Estado que están a cargo de implementar las recomendaciones. Los procesos electorales y los cambios de gobierno que pueden conllevar también son otro factor que influye en el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH.

Otro desafío importante tiene que ver con la forma en la que están formuladas las recomendaciones, en particular cuando están formuladas en términos genéricos, lo que puede presentar retos al Estado respecto a qué debe implementar y cómo hacerlo de una forma que tenga impacto. A su vez, para la misma CIDH, las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil puede ser difícil dar seguimiento a recomendaciones genéricas. En este sentido, es necesario mejorar la formulación de estas para que el Estado pueda entender claramente las medidas que se espera que se adopten. Esto requiere una valoración estratégica y con enfoque en la teoría del cambio por parte de la CIDH respecto a cuáles son los cambios que se precisa lograr en la conducta del Estado, en particular en sus políticas públicas, leyes, decisiones judiciales y prácticas, con cuáles de sus recomendaciones pretende lograr dichos cambios y cómo va a dar seguimiento a dichas recomendaciones para lograr los cambios esperados. Para tal fin es necesario entender las particularidades

259 Cfr. CIDH, Sistema Interamericano de Monitoreo de Recomendaciones, Anexo metodológico, p. 3.

260 Véase CIDH, Resolución 2/2019 (<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-19-es.pdf>).

261 CIDH, CIDH adopta Directrices Generales de Seguimiento de Recomendaciones y Decisiones y Resolución 2/19 sobre Creación del Observatorio de Impacto, Comunicado de prensa No. 332/19, 23 de diciembre de 2019.

de los países y buscar que la formulación de las recomendaciones no se convierta en un ejercicio automático de copiar y pegar de un informe a otro.

Por ejemplo, en recomendaciones tendientes a la capacitación de jueces u otros funcionarios estatales en temas de derechos humanos en la mayoría de las ocasiones no es claro cuántas capacitaciones deben realizarse, durante qué lapso de tiempo, a cuántos funcionarios deben ir dirigidas, así como cuál debe ser la duración y los temas a ser abordados en las mismas. En este sentido, sigue siendo fundamental recordar lo que sostenía el profesor Phillip Alston al señalar que: “las ‘observaciones finales’ resultantes (de órganos de tratados de Naciones Unidas) deben ser detalladas, precisas y cabales. De no serlo, los Estados disfrutarían una vez más de una recompensa por incumplimiento al presentar respuestas rutinarias o mecánicas que no establecen ninguna forma de responsabilidad genuina”.²⁶²

En este orden de ideas y en línea con el concepto de reparación integral, ampliamente desarrollado por los órganos del sistema interamericano, las recomendaciones de los informes y mecanismos de monitoreo deberían tener como base los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, en particular el derecho de las víctimas a contar con los siguientes recursos: a) acceso igual y efectivo a la justicia; b) reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido, que incluya medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición; y c) acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación.

En la medida en que los informes de la CIDH se han ampliado y complejizado en los temas que abordan, otro desafío que ha surgido tiene que ver con el alto número de recomendaciones que se formulan a los Estados. Por ejemplo, en el Informe sobre la Situación de Derechos Humanos, publicado en 1980, la CIDH formuló 15 recomendaciones al Estado argentino, mientras que, en el Informe Situación de Derechos Humanos en Chile, adoptado en 2022, la CIDH formuló 60 recomendaciones al Estado chileno. En este sentido, una reflexión necesaria tiene que ver con priorizar ciertas recomendaciones y desarrollar planes de cumplimiento con los Estados y demás actores interesados.

Por su naturaleza, los informes temáticos de alcance regional y las resoluciones temáticas son aquellos tipos de informes respecto de los cuales resulta más difícil determinar si han tenido impactos directos en los Estados de la región. Si bien estos informes siguen siendo importantes en cuanto a la visibilización de situaciones de derechos humanos y tendencias que se estén dando en diversos países de la región, así como el establecimiento de estándares legales y la formulación de recomendaciones para reparar o evitar la repetición de violaciones a derechos humanos, la amplitud de estos informes y el hecho de que sus recomendaciones vayan dirigidas a todos los Estados de la región facilita que los Estados no se den por aludidos con relación a las mismas.

11. Conclusiones

La conclusión más importante de este capítulo es que la CIDH, a través de sus diferentes tipos de informes, ha desarrollado un trabajo pionero e innovador en el monitoreo y documentación de

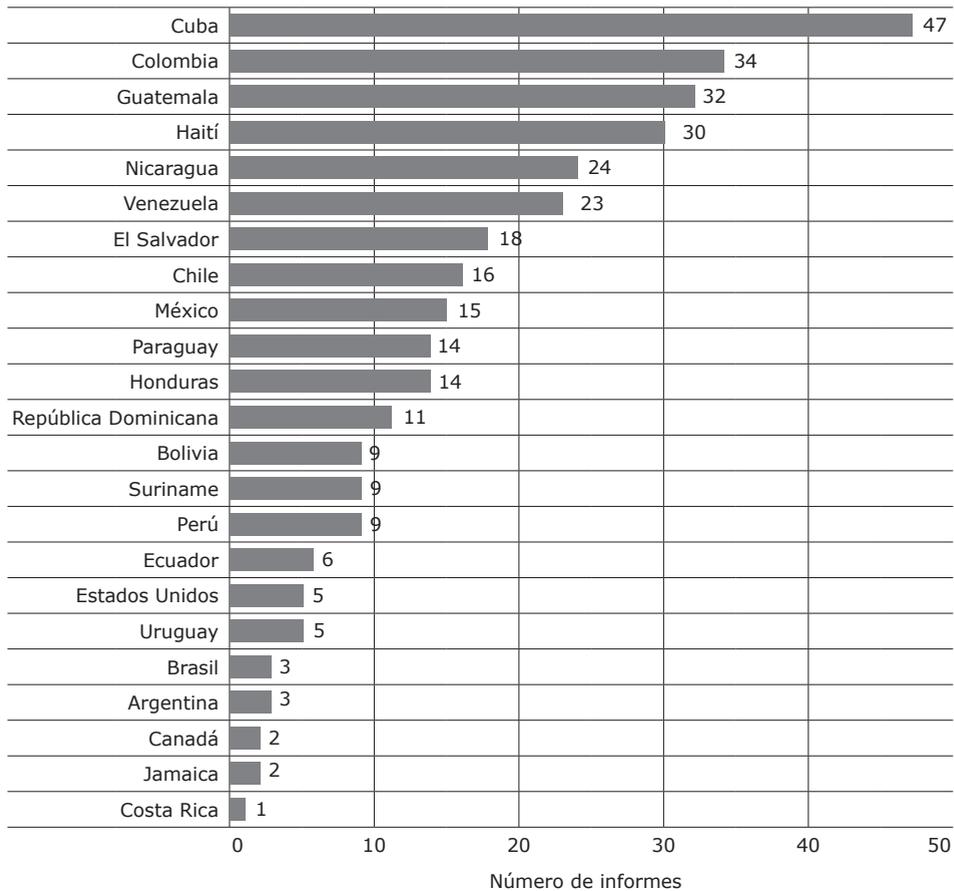
262 Comisión de Derechos Humanos, Informe del experto independiente Philip Alston: Informe final sobre el mejoramiento a largo plazo de la eficacia del sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, E/CN.4/1997/74, 1997, párr. 47.

violaciones de derechos humanos en las Américas y a nivel mundial. Este trabajo ha marcado la senda para lo que luego han hecho múltiples organismos del sistema universal de derechos humanos, de sistemas regionales de derechos humanos, así como instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales nacionales en materia de investigación, determinación de los hechos, documentación, monitoreo y visibilización de violaciones a derechos humanos. Parafraseando las palabras de la profesora Kathryn Sikkink, el trabajo de la CIDH a través de sus informes y labores de monitoreo ha servido para hacer visibles decenas de miles de violaciones de los derechos humanos que han ocurrido en los países del continente americano durante las últimas seis décadas, para dirigir la luz hacia las esquinas oscuras en donde han buscado esconderse los perpetradores estatales y para exigir verdad, justicia y reparación por estos hechos.

A pesar de la importancia del monitoreo y de los informes de la CIDH, esta es una de las funciones que con frecuencia se suele subestimar y de las que actualmente hay menos investigaciones especializadas. En parte, esto ha obedecido a la importancia que se le ha dado a la función de la CIDH de tramitar peticiones individuales, en especial desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado cuando la CIDH empezó a enviar sus primeros casos ante la Corte IDH. En cierta forma se instaló una falsa dicotomía respecto a qué mecanismos de la CIDH eran más importantes, si las peticiones y el trabajo en casos individuales o los de monitoreo, como las visitas a países y los informes de la CIDH. Una forma de desvirtuar esta nociva dicotomía es que se trata de mecanismos con alcances diferentes, pero que cuando se utilizan de manera estratégica e interconectada pueden llevar a mejores resultados en materia de protección de los derechos humanos. El caso de Argentina en la década de los setenta y principios de los ochenta del siglo pasado representa un excelente ejemplo de cómo las denuncias individuales que llegaban a la CIDH sobre graves violaciones de derechos humanos que empezaron a ocurrir con la dictadura militar en 1976 fueron uno de los elementos que sirvieron como base para que la CIDH empezara a hacer presión para visitar al país y que posteriormente emitiera su informe en 1980. Posteriormente, esta visita y el informe servirían como uno de los catalizadores del proceso de transición a la democracia y de las diferentes medidas que en materia de justicia transicional se han llevado a cabo en Argentina desde entonces.

En los 63 años que han transcurrido desde su creación en 1959 hasta 2022, la CIDH ha publicado, por lo menos, 331 informes sobre países de diferentes tipos (véase Figura 5). A través de estos informes, la CIDH ha monitoreado y documentado las principales situaciones de derechos humanos que han ocurrido en países de distintas filiaciones ideológicas en el continente americano. En estos informes la CIDH también ha formulado recomendaciones a los Estados, sobre la base de la Declaración Americana y de la Convención Americana, sobre cómo respetar y garantizar los derechos humanos, o cómo repararlos cuando estos han sido violados. Vistos en su conjunto, los informes de la CIDH son el testimonio escrito de la historia de los derechos humanos en las últimas seis décadas en la región, de sus principales luchas, de sus retrocesos, pero también de sus avances. A través de sus informes la CIDH ha monitoreado la situación de derechos humanos en 23 de los 35 países que se encuentran bajo su competencia, con la excepción de: Antigua y Barbuda, Las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Panamá, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tobago, siendo la mayoría de estos países del Caribe anglófono, región geográfica que plantea serios desafíos para el monitoreo de derechos humanos. Lo anterior se puede explicar como consecuencia del menor interés que suele haber con relación a temas de derechos humanos, así como a la menor presencia de organizaciones de la sociedad civil y la falta de una estrategia clara y consistente de vinculación entre la CIDH y actores relevantes en los países del Caribe anglófono.

Gráfico 5. Número total de informes de la CIDH por país (1962-2022)



Fuente: elaboración propia.

La evolución de los informes de la CIDH evidencia la recursividad, creatividad y pragmatismo de una institución que a lo largo de su historia ha tenido que hacer frente a las principales crisis de derechos humanos en el continente. En general, los órganos de tratados del sistema interamericano han contado con mecanismos comparativamente más variados y flexibles para abordar la omisión de los Estados en la prevención, enjuiciamiento y sanción de violaciones que otros órganos internacionales de supervisión de derechos humanos,²⁶³ lo que ha llevado a Joan Fitzpatrick a denominar a la CIDH como el “principal innovador en el monitoreo de violaciones de derechos humanos relacionadas con emergencias”²⁶⁴.

Esta labor no ha estado exenta de presiones políticas por parte de los Estados y ha sido realizada por la CIDH a la vez que sorteaba ataques de gobiernos de distintos signos políticos y, por

263 Brian Tittmore, “Ending Impunity in the Americas: The Role of the Inter-American System in Advancing Accountability for Serious Crimes Under International Law”, *Journal of Law and Trade in the Americas*, vol. 12, núm. 2 (2006), 438.

264 Joan Fitzpatrick, “States of Emergency in the Inter-American Human Rights System”, in David J. Harris and Stephen Livingstone (eds.), *The Inter-American System of Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1998, pp. 371-374.

lo general, contando con recursos y personal insuficientes, pero cuyo principal signo distintivo ha sido un gran compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos. A lo largo de los años, una crítica recurrente de los Estados que han sido objeto de los informes de la CIDH ha sido atacar la metodología de elaboración de sus informes. En este sentido, una manera de hacer frente a esa crítica tiene que ver con que la CIDH detalle de manera clara cuáles han sido los criterios para evaluar la información recopilada a través de sus diferentes mecanismos de monitoreo (visitas a los países, testimonios, audiencias, reuniones de trabajo, solicitudes de información, monitoreo de noticias, entre otros), así como dar claridad respecto de cómo se evalúa y verifica esa información y, por ende, cómo se establecen los hechos. Lo anterior requiere experticia por parte de las y los comisionados, pero sobre todo del personal de la secretaria ejecutiva de la CIDH, en especial en métodos de monitoreo e investigación de violaciones de derechos humanos, así como un sólido conocimiento de las normas y estándares de derechos humanos aplicables.

Tal como se mencionó, los informes de la CIDH también reflejan un cambio de paradigma en el análisis de las situaciones de derechos humanos en la región. Entre los años sesenta y noventa del siglo pasado, la CIDH enfocó gran parte de su trabajo en labores de monitoreo como las visitas a países y los informes de países, los cuales durante aquellos años se referían a graves violaciones a los derechos humanos en contextos de dictaduras militares y de conflictos armados. Para finales de los años noventa, cuando ya la mayoría de los países del continente americano habían hecho sus transiciones a la democracia, la CIDH empieza a dirigir la atención de sus informes a otras temáticas, en especial a aquellas referidas a violaciones de derechos humanos contra grupos vulnerables e históricamente marginados, tales como las mujeres, las personas migrantes, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, entre otros. Esta transición a temáticas más especializadas en los informes también se da como respuesta al surgimiento de las relatorías temáticas dentro de la CIDH. En esta etapa también surgen los informes temáticos generales de la CIDH y con ello se ve una disminución de los informes de países. A partir de mediados de la década de 2010, se observa una apuesta por parte de la CIDH para promover el establecimiento de GIEI para la investigación de situaciones relativas a graves violaciones de los derechos humanos, los cuales han probado servir para dar respuestas más rápidas y con metodologías de investigación más sofisticadas frente a violaciones de derechos humanos.

En términos generales, existe un gran desconocimiento con relación a los beneficios prácticos que se generan en las comunidades tras la realización de informes de país y visitas *in loco*, así como del uso de otros mecanismos de monitoreo de la CIDH. Un aspecto de suma importancia a destacar es que estos mecanismos de monitoreo dan la posibilidad a la CIDH de brindar respuestas más rápidas frente a situaciones de violaciones de derechos humanos en curso y, por tanto, de prevenir o disminuir las mismas. Los informes de la CIDH han generado múltiples beneficios en la protección de los derechos humanos en los países del hemisferio, desde contribuir a promover procesos de justicia transicional, el esclarecimiento de la verdad histórica de situaciones de violaciones de derechos humanos, hasta servir para la liberación de rehenes o personas privadas de libertad o servir como prueba o fundamentos legales en decisiones judiciales o decisiones relativas a la determinación de la condición de refugiado de personas individuales que han tenido que huir de sus países.

En un contexto como el actual, en el que en muchos países del continente americano se está observando el auge del nacionalismo, el populismo, la polarización, la desinformación, la corrupción, nuevos ataques a la democracia, altos niveles de pobreza y desigualdad, altos niveles de violencia, fuertes impactos de los desastres naturales y el cambio climático, así como los

desafíos que plantean las nuevas tecnologías, de cara al futuro la CIDH debe reflexionar acerca de la forma en la que herramientas tales como las visitas a países y sus informes pueden seguir siendo relevantes y actuales para hacer frente a los desafíos que enfrentamos en la actualidad y los que enfrentaremos a futuro en materia de derechos humanos. En este sentido, es importante que la CIDH siga fortaleciendo las labores de monitoreo y en particular aquellas que realiza en el terreno, tales como las visitas a países, las cuales no deben ser remplazadas por visitas virtuales, pues se reducen de manera significativa sus impactos. De cara al futuro, también es importante que la CIDH desarrolle herramientas tecnológicas que le permitan identificar y en alguna medida predecir tendencias de violaciones de derechos humanos, desarrollar alertas tempranas y articular toda la información que recaba a través de sus diferentes mecanismos para un mejor monitoreo y uso de sus diversas herramientas para la protección de los derechos humanos de todas las personas.

En la era de las redes sociales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha utilizado Twitter para responder con rapidez a las violaciones de derechos humanos y tener incidencia digital. Sin embargo, el uso de redes sociales no puede conllevar la trivialización de la labor de monitoreo de derechos humanos, una función imposible de abarcar en 140 caracteres o un hilo de trinos (*tweets*), debido al rigor y profundidad que requiere. Y si bien las redes sociales deben complementar a los mecanismos de la CIDH, no pueden sustituirlos.

En cuanto a la creación de mecanismos como el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), la Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada (Sacroi), el Sistema Interamericano de Monitoreo de Recomendaciones (Simore) y el Mecanismo Especial de Seguimiento del Asunto Ayotzinapa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (MESA), es importante destacar que, aunque algunos de ellos, como los GIEI, han complementado exitosamente mecanismos de larga data de la CIDH, todavía no existe claridad respecto a la utilidad de todos los demás. Por esto es necesario que la CIDH priorice sus esfuerzos en mecanismos que tienen finalidades relevantes y evite la creación de otros, que alargan la retahíla de acrónimos, desgastan sus limitados recursos y diluyen su misión principal.

Esto evidencia la necesidad de que la CIDH retome y fortalezca mecanismos como las visitas e informes de país. No obstante, debido a sus recursos limitados, es crucial que enfoque sus acciones en denunciar prácticas que vulneran los derechos humanos, ya que la presión pública incentiva a los gobiernos a modificar prácticas abusivas.

Por último, se debe destacar que el rol de los Estados es fundamental en la labor de la CIDH. En muchos casos, son otros Estados los que presionan a través de los órganos políticos de la OEA, como el Consejo Permanente o la Asamblea General, para que la CIDH pueda realizar visitas e informes. De ahí la importancia de la diplomacia privada que la CIDH realiza con los Estados, la cual debe movilizar colectivamente a los Estados frente a violaciones de derechos humanos en Estados que se resisten al monitoreo de la CIDH. Esto último es crucial en tiempos en los que algunos Estados empiezan, nuevamente y de manera anacrónica, a enarbolar doctrinas de soberanía absoluta estatal o de no interferencia en asuntos internos.

Anexo 1

Tabla 4. Tipos de informes de la CIDH por país, 1962-2022

País	Informe de país	Informe temático de país	Informe GIEI / ESE	Informe Anual		Total de Informes
				Capítulo IV.B	Capítulo V	
Cuba	8	1	0	38	0	47
Colombia	5	4	0	15	10	34
Guatemala	9	1	0	16	6	32
Haití	9	1	0	19	1	30
Nicaragua	5	2	1	16	0	24
Venezuela	3	0	0	19	1	23
El Salvador	4	1	0	13	0	18
Chile	5	1	0	10	0	16
México	2	3	3	0	7	15
Honduras	4	2	0	5	3	14
Paraguay	3	0	0	10	1	14
República Dominicana	6	0	0	1	4	11
Perú	2	2	0	4	1	9
Surinam	2	0	0	7	0	9
Bolivia	4	2	1	1	1	9
Ecuador	1	2	1	2	0	6
Estados Unidos de América	0	5	0	0	0	5
Uruguay	1	0	0	4	0	5
Argentina	1	0	0	2	0	3
Brasil	2	0	0	0	1	3
Canadá	0	2	0	0	0	2
Jamaica	1	0	0	0	1	2
Costa Rica	0	1	0	0	0	1
Total	77	30	6	182	37	332