



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

México, D.F., 5 de octubre de 2012

REF. Envío de información relativa a la consulta sobre el proceso de fortalecimiento al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

EMILIO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA
SECRETARIO EJECUTIVO
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
PRESENTE

Con motivo de la invitación enviada por Tomas Dadic, Secretario Técnico de la Federación Iberoamericana del Ombudsman y a efecto de dar respuesta al proceso de consulta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), respecto del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) realiza las siguientes observaciones y aportaciones, esperando que contribuyan a su fortalecimiento.

Al respecto, se hará referencia a dos puntos específicos del proceso de consulta, a saber: Consulta I, *Sistema de Petición Individual*, Consulta II, *Medidas cautelares*.

Consulta I, *Sistema de Petición Individual*

El pasado 9 de diciembre de 2011, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), participó en la elaboración del *Cuestionario para Expertos y Expertas, Programas, Escuelas y Clínicas de Mediación y Resolución Alterativa de Conflictos*, en la cual se enviaba información relativa a la experiencia que ésta Institución cuenta en materia de solución alternativa de procedimientos. No obstante y partiendo de que las observaciones que se les hizo llegar en ese momento podrían redundar en el fortalecimiento del Sistema de Petición Individual, se hará referencia a los puntos principales de dicho documento.

Tanto la CDHDF, como la CIDH cuentan con mecanismos de solución de controversias de tipo alternativa que permiten la celeridad de los procedimientos y pronta respuesta a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

En la CDHDF, la conciliación es entendida como un procedimiento que se realiza por intermediación de la Comisión y que tiene la finalidad de lograr que las partes en un conflicto en el que hay una violación no grave de derechos humanos, lleguen a un acuerdo común de solución. Se trata de un procedimiento sin verdad y por lo tanto sin culpa, en el que no es relevante establecer una responsabilidad, sino en todo caso, producir una solución que beneficie a la o el peticionario. Es, finalmente, subsidiario de la investigación, de modo que, si la solución se produce con la satisfacción de la o del peticionario, el expediente puede concluirse; si no, la queja debe ser investigada.¹

¹ Investigación de violaciones a derechos humanos: presupuestos y manual de métodos y procedimiento, Serie Documentos



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

La conciliación ofrece una opción más pronta para que las víctimas puedan obtener una reparación o solución a los problemas, con ello se evita el desgaste natural de un procedimiento jurisdiccional y el paso natural de la víctima a los sentimientos de frustración, sensación de injusticia y pérdida de confianza por la demora de los procedimientos.

En la práctica, las soluciones amistosas se han entendido por parte de los Estados como una aceptación de “buena fe” de responsabilidad, por medio de la cual, sin que necesariamente reconozcan los derechos violados, buscan reparar tempranamente a la víctima y concluir con el procedimiento; no obstante, ello a repercutido en la incertidumbre para la víctima de los hechos violados y en la falsa idea de que a pesar de que no les es probado nada, los Estados actúan en beneficio de ellas. Por lo cual, al momento de ser discutido el incumplimiento por parte de los Estados, no se cuenta con la certidumbre de los alcances y términos de la responsabilidad.

Otra característica indispensable, es el establecimiento de plazos concretos para el cumplimiento de los términos del acuerdo. En ello, debe de existir un consenso en los términos en los cuales se cumplirán las diversas modalidades de reparación que hayan consensuado las partes. En este punto se sugiere el señalar términos razonables para el cumplimiento en casos en los cuales la modalidad de la reparación requiera de procesos que no son de solución inmediata, como es el caso de las investigaciones penales o la conclusión de juicios.

A su vez, es imperante analizar las condiciones particulares de la víctima para determinar si su consentimiento es libre, o si existen condiciones estructurales que le impiden tomar la decisión libre de presiones externas o internas.

Aunado a lo anterior, señalamos que una característica fundamental de toda solución amistosa debe ser la inclusión de una cláusula en la que se determine el procedimiento con el que se contará, o el órgano que determinará cualquier controversia deriva del incumplimiento de los términos acordados en la resolución amistosa.

En este punto creemos que podría redundar en beneficio para el Sistema Interamericano, la incorporación de un mecanismo u órgano de supervisión que verifique el cumplimiento de soluciones amistosas, de forma tal, que la determinación de su acatamiento no quede al término subjetivo de las partes.

Se cree que sería beneficioso para las víctimas y por lo tanto para la Comisión Interamericana, la eliminación de los obstáculos que impiden la reapertura del caso ante el incumplimiento de la solución amistosa. Es decir, de establecerse un mecanismo como el anteriormente planteado, la determinación de casos que no hayan sido satisfactoriamente respetados, debería de ofrecer la posibilidad de reapertura, evitando la carga de olvidar lo anteriormente establecido y probado y obligando a la víctima el iniciar desde el principio con el procedimiento.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

La lógica de las soluciones amistosas no puede ser considerada en casos de violaciones graves de derechos humanos. Es por ello, que un procedimiento de solución amistosa acotado a violaciones no graves puede resultar idóneo en su implementación en la CIDH.

En términos amplios, una solución amistosa o conciliatoria debe de contener los alcances de las violaciones que dan pie a la solución y que la autoridad reconoce, una descripción de los hechos que, a consideración de la parte agraviada, refleje adecuadamente lo que sucedió, las medidas de reparación del daño ajustadas a los estándares mínimos desarrollados en el Sistema Interamericano, los acuerdos de las partes, tipo de autoridad que cumplirá las modalidades de la reparación y los plazos concretos para el cumplimiento de los términos de la solución. Asimismo, en el propio acuerdo debe de establecerse cual es el mecanismo en caso de conflicto o sobre la interpretación y cumplimiento del acuerdo.

El principal desafío que se ha encontrado en los procedimientos alternativos de solución de controversias, es el lograr un equilibrio en el procedimiento que permita pasar de una solución inmediata, a una que proponga la protección de los derechos de forma rápida. De forma tal, que el procedimiento no se transforme en un mecanismo que interponga la idea de la autonomía de la voluntad y coloque la protección de los derechos en segundo término.

A su vez, se observa como problema estructural del procedimiento, el que éste se encuentra construido en la lógica de la negociación basada en relaciones simétricas, cuando es claro que en los casos de violaciones de derechos humanos nos enfrentamos a relaciones asimétricas entre las partes de la conciliación. Por ello, se considera que la CIDH, no debería partir de una intervención de espectador externo, por el contrario su función debe de buscar la igualdad en el procedimiento.

Asimismo, se advierte como una desventaja y por lo tanto un desafío a superar para el Sistema Americano es la suspensión total del procedimiento ante mecanismos de solución alternativa. Se consideran importantes las garantías ofrecidas a las partes que permiten asegurar que el total cumplimiento de lo establecido en la solución amistosa imposibilitará la continuación del procedimiento, no obstante, ante casos de incumplimiento de dicha solución el desafío consiste en la modificación de las normas que permiten el concluir la investigación y el desarrollar medidas más protectoras para las víctimas que contemplen la opción de incumplimiento y las consecuencias que ello generaría.

Consulta II, *Medidas cautelares.*

Consideraciones preliminares sobre la acepción de víctima

Como primera observación preliminar, detectamos que tanto en la Convención Americana como en el Reglamento de la Comisión Interamericana existe una indeterminación conceptual sobre lo que debe entender por víctima o probable víctima, determinación e individualización, así como situación de riesgo, lo que ha generado en la practica (y no solo en el caso de las medidas cautelares) incertidumbre sobre los criterios de emisión de medidas cautelares.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

En ese sentido, la exigencia de la individualización o la determinación de los casos de probables víctimas de violaciones a los derechos humanos en grupos que por si mismos son de difícil ubicación, evidencia que casos como el de las personas migrantes o personas sobre las que se sospecha una desaparición forzada de personas quedan fuera del rango de protección de la Comisión Interamericana.

A este respecto, como se señaló en el caso de *Instituto de Reeducción del Menor vs Paraguay*, si bien "la titularidad de los derechos humanos reside en cada individuo, y (...) por ello la [supuesta] violación de los derechos debe ser analizada de manera asimismo individual", este procedimiento de individualización debe ser entendida como una obligación en una etapa procesal posterior que tiene como propósito el establecer la responsabilidad internacional de un Estado, y no así en la emisión de medidas cautelares. Dicha determinación, en la etapa de medidas provisionales también ha sido discutida por parte de la Corte Interamericana al señalar que:

La Corte puede ordenar la adopción de medidas especiales de protección, en una situación de extrema gravedad y urgencia, cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, ante la amenaza o eventual vulneración de algún derecho de la Convención Americana, y ante la consideración de que no se está juzgando el fondo del asunto. En este caso, resulta suficiente que los beneficiarios sean "determinables," a efectos de otorgarles las referidas medidas de protección.²

En este sentido, en el procedimiento preliminar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con relación a la emisión de medidas cautelares, se señala en el artículo 25 de su Reglamento interno que:

1. En situaciones de gravedad y urgencia la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares para prevenir daños irreparables a las personas o al objeto del proceso en conexión con una petición o caso pendiente.
2. En situaciones de gravedad y urgencia la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares a fin de prevenir daños irreparables a personas que se encuentren bajo la jurisdicción de éste, **en forma independiente de cualquier petición o caso pendiente.**
3. **Las medidas a las que se refieren los incisos 1 y 2 anteriores podrán ser de naturaleza colectiva a fin de prevenir un daño irreparable a las personas debido a su vínculo con una organización, grupo o comunidad de personas determinadas o determinables.**
4. La Comisión considerará la gravedad y urgencia de la situación, su contexto, y la inminencia del daño en cuestión al decidir sobre si corresponde solicitar a un Estado la adopción de medidas cautelares. La Comisión también tendrá en cuenta:
 - a. si se ha denunciado la situación de riesgo ante las autoridades pertinentes o los motivos por los cuales no hubiera podido hacerse;

² CIDH, Caso "Instituto de Reeducción del Menor" vs. Paraguay, Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 2 de septiembre de 2004, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

- b. **la identificación individual de los potenciales beneficiarios de las medidas cautelares o la determinación del grupo al que pertenecen; y**

[...]

A este respecto, si bien la redacción actual del artículo 25 permite solicitar medidas cautelares aunque no exista un antecedente de petición o caso en análisis por el sistema y, además, que puedan ser colectivas, determinadas e indeterminables, según los numerales 3 y 4 (b), la redacción del articulado limita en la práctica esta posibilidad dado que se requiere vincular la organización, grupo o comunidad de personas con la identificación individual de los potenciales beneficiarios.

Preocupa que la situación de identificación individual de los potenciales beneficiarios de las medidas cautelares o la determinación de las personas, tenga un papel central en la emisión de medidas cautelares en una etapa primaria ante la Comisión Interamericana, ello atendiendo a los casos recientes en los cuales la comisión de violaciones graves a los derechos humanos, a pesar de ser hechos públicos y notorios, no tienen debido a la propia modalidad de la comisión de las violaciones personas identificables que puedan hacer exigibles tales derechos.

1. Violaciones graves y la imposibilidad material de la determinación e individualización de las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

EL 13 de julio de 2011, la *Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, en conjunto con el Albergue de *Migrantes Hermanos en el Camino AC*, la *Casa del Migrante de Saltillo*, el *Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos en el Salvador* (COFAMINDE), *La Federación Internacional de Derechos Humanos*, el *Foro Nacional para las Migraciones en Honduras*, FONAMIH, *La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho*, *Instituto para las Mujeres en la Migración*, IMUMI, *Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala* y *Sin Fronteras IAP*, solicitamos el otorgamiento de medidas cautelares en el contexto del descubrimiento en abril de 2011 de fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas, lugar en el cual fueron encontrados 72 migrantes asesinados. En dicha solicitud se mencionaba que los procesos de identificación fueron lentos y erráticos, y que 14 cuerpos no fueron identificados por lo que fueron enterrados en una fosa común.

En la argumentación de las medidas cautelares se manifestaba que las personas beneficiarias vinculadas por las medidas cautelares, de conformidad con lo establecido en el artículo 25.2 y 25.3 del Reglamento de la CIDH, atendían a aquellas personas involucradas en las averiguaciones previas PGRT/TAMPS/MAT-III/2194/2010 y PGR/SIEDO/UEIS/197/2011, así como a cualquier persona vinculada a otras indagatorias abiertas por los mismos hechos, toda vez que la falta de acceso a los expedientes iniciados impedía una individualización de las personas afectadas.

En las medidas se resaltaba que los nombres de las familias se conocerían una vez que los familiares de las personas afectadas acudieran ante la autoridad investigadora, mientras que la solicitud de medidas incluía precisamente la identificación de las víctimas y de sus familiares por parte del Estado mexicano.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

Dicha solicitud atiende a una situación muy específica, y desafortunadamente habitual en los contextos americanos: los casos de desaparición forzada de personas y ejecuciones extrajudiciales, en los que debido a los contextos de violencia y por los grupos vulnerables afectados, no es posible determinar e individualizar a las personas víctimas.

a. Desaparición forzada de personas y ejecuciones extrajudiciales

Tanto en el fenómeno de desaparición forzada de personas como en el posterior caso de ejecuciones extrajudiciales, la aparición de restos humanos no identificados es un tema delicado en el cual se debe garantizar que los muertos no identificados reciban la debida atención hasta que se determine su identidad y se informe a los familiares y las partes interesadas.

En este sentido, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha señalado que ante casos como éstos, es imperante que:

- ▲ Se empleen todos los medios disponibles para identificar los restos humanos;
- ▲ Si se hallan los restos de una persona y no se han identificado o no son identificables;
- ▲ El cadáver y todos los efectos personales deberán ser tratados conforme a todas las medidas que garantizan una manipulación y un enterramiento dignos.³

En el contexto de casos recientes de desapariciones forzadas, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de Persona señaló que entre las víctimas de este crimen "existen determinados grupos que se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad, tales como personas menores de edad, mujeres, migrantes y defensores de los derechos humanos, periodistas, así como activistas sociales y sindicales."⁴

En el caso particular de las personas migrantes, como se señaló en el informe visita *In Loco* en México, éstas "utilizan métodos y rutas de riesgos que contribuyen a explicar el aumento en el número de personas que mueren cruzando las fronteras⁵." En dicho informe, además, se enfatizó que uno de los rasgos más sobresalientes de la dinámica migratoria mexicana tiene que ver con la transformación de México en uno de los más importantes países de tránsito de migrantes del mundo y que los mayores controles migratorios pueden inducir al migrante a tomar más riesgos, lo que redundan en el aumento del contrabando de migrantes y la trata de personas, así como en el número de migrantes muertos y heridos en razón de las rutas y medios de transporte que deciden emplear para burlar la vigilancia de las autoridades mexicanas⁶.

³ Las Personas desaparecidas, Guía para los parlamentarios, Comité Internacional de la Cruz Roja, No. 17, 2009.

⁴ Recomendaciones Preliminares del Grupo de Trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias concluye su visita a México, 31 de marzo de 2011, disponible en:

<http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10907&LangID=S>

⁵ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003, visita in loco a México, OEA/ ser.L/V/II.118, doc 70 rev 2., 29 de diciembre de 2003, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Migrantes/2003.sp.cap.5c.htm>, numeral 175

⁶ ibídem 184



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

En este sentido, resulta inoperante y de imposible cumplimiento solicitar la determinación e individualización, así como la identificación de los potenciales beneficiarios de las medidas cautelares o la determinación del grupo al que pertenecen las víctimas cuando éstas se encuentran desaparecidas o, bien, se trata de personas fallecidas depositadas en fosas comunes. Por lo cual, las solicitudes de medidas cautelares ante hechos inminentemente graves y de trascendencia, no solo para México sino para el resto de la comunidad Centroamericana, en la que se alega la desaparición de un familiar, pero que no cuenta con ninguna prueba concluyente que vincule a sus personas desaparecidas con las fosas encontradas, son difícilmente resueltas favorablemente pues no se cumple a cabalidad lo dispuesto por el artículo 25.4 del reglamento de la CIDH.

Es evidente que los beneficiarios de estas medidas cautelares no son únicamente aquellas personas cuya identificación individual como posibles beneficiarios es conocida, ya que en el caso de la consumación de hechos relacionados con la desaparición de personas y la identificación de cadáveres existe una relación causal con el derecho de a la justicia y a la verdad de los familiares de las víctimas y de la sociedad, cuya violación sería de irreparable si no se otorgaran las medidas cautelares.

Finalmente, de no puntualizar mecanismos específicos para la emisión de medidas cautelares con criterios claros y objetivos, ante casos de violaciones graves a los derechos humanos en los cuales *prima facie* sea imposible la identificación de las víctimas, se impondría a los peticionarios una carga de la prueba imposible de subsanar, lo que contribuiría a la impunidad y a ocultar la verdad jurídica e histórica de los hechos ocurridos.

Sin más, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal agradece la oportunidad de participar en este proceso de consulta y confía en que los resultados del mismo redunden efectivamente en el fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.