
Conversatorio: Límites y potencialidades del proceso de seguimiento de recomendaciones de la CIDH

Objetivo de la Reunión

El objetivo del conversatorio es promover el dialogo sobre los límites y las potencialidades del proceso de seguimiento de las recomendaciones publicadas por la CIDH, con el fin de hacerlo más eficiente y efectivo.

Antecedentes

En su Plan Estratégico 2017-2021, la Comisión evaluó que la cuestión relativa a la efectividad y eficacia de sus recomendaciones hechas a los Estados a través de sus distintos mecanismos, se evidenció como un aspecto angular en el que la organización debe redoblar sus esfuerzos. En este sentido, la Comisión considera importante repensar el alcance de las recomendaciones que se formulen y concentrar esfuerzos en el diseño de metodologías homogéneas, medibles y concretas para la evaluación de su integral cumplimiento¹.

Con el fin de que el elemento de búsqueda de efectividad tenga un instrumento viable como parte del nuevo Plan Estratégico 2017-2021, la CIDH está desarrollando un programa especial común que transversaliza todos los Objetivos Estratégicos y Programas: El Programa Especial de Seguimiento de Recomendaciones (Programa 21). Para tales efectos, la CIDH se propone desarrollar este programa transversal en el cual espera poner en marcha acciones articuladas para el seguimiento de recomendaciones en todos los mecanismos (informes de casos, resoluciones de medidas cautelares, informes temáticos y de país, audiencias y el seguimiento de acuerdos de soluciones amistosas)².

Este programa busca fortalecer las capacidades de la CIDH para promover un seguimiento efectivo a las decisiones y recomendaciones producidas por ella, así como verificar el grado de cumplimiento e internalización de los compromisos asumidos por los Estados en materia de los derechos humanos.

Recientemente, de conformidad con su Plan Estratégico 2017-2021, la CIDH realizó una reestructuración administrativa, que fue aprobada el 26 de julio por el Orden Ejecutiva n. 17/06 del Secretario General de la OEA. En la nueva estructura, la CIDH crea la “Sección de Seguimiento de Recomendaciones” vinculada a la Secretaría Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica en Derechos Humanos. La Sección tiene la responsabilidad de “coordinar el seguimiento de las recomendaciones emitidas por la CIDH a partir de sus distintos instrumentos y herramientas” (Anexo I, D, 7). Con esta nueva

¹ CIDH. Plan Estratégico 2017-2021, OEA/Ser.L/V/II.161, Doc. 27/17, 20 de marzo de 2017, p. 23.

² Ibid, p. 62.

Sección, la CIDH pretende desarrollar capacidades para promover el seguimiento efectivo de las recomendaciones y verificar su grado de cumplimiento.

En la implementación de su Plan Estratégico 2017-2021, la CIDH viene recibiendo un conjunto de manifestaciones de interés y voluntad de expertos/as/es y organizaciones especializadas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) de apoyar la mejora de proceso de seguimiento de recomendaciones de sus mecanismos.

Para avanzar en la promoción del dialogo sobre el actual proceso de seguimiento de recomendaciones de la CIDH, sus límites y potencialidades, con el fin de hacerlo más eficiente y efectivo, la CIDH está organizando un “*Conversatorio: Límites y potencialidades del seguimiento de recomendaciones de la CIDH*” durante su 168º. Periodo de Sesiones en Santo Domingo.

La CIDH espera mantener canales de diálogo constructivos con los actores del Sistema para reflexión y dialogo, recibir aportes para la mejora en sus mecanismos actuales de seguimiento de recomendaciones, y generar un documento que identifique los desafíos y oportunidades que puedan favorecer la articulación de estas acciones de seguimiento en sus mecanismos, desde una perspectiva integral.

Es importante registrar que en este Conversatorio la CIDH espera centrar la discusión y el análisis solamente en sus prácticas institucionales. La CIDH tiene presente la importancia de producir análisis sobre los avances y desafíos relativos al cumplimiento de sus recomendaciones por parte de los Estados Miembros de la OEA. La propia información producida por la CIDH, en sus Informes Anuales, genera por sí misma, insumos relevantes para la comprensión del tema. Además, la literatura especializada ha hecho contribuciones significativas al respecto. En un futuro próximo, en el marco del Programa 21 del Plan Estratégico, se planea realizar un análisis sobre los aspectos del cumplimiento de las recomendaciones, así como conformar una red de colaboración que pueda seguir reflexionando sobre los siguientes pasos de la nueva Sección de Seguimiento de Recomendaciones de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH.

El proceso de seguimiento de las recomendaciones emitidas por la CIDH en sus diferentes mecanismos

1. Introducción

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es un órgano principal de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que tiene como función principal promover la observancia y defensa de los derechos humanos en las Américas y servir como órgano consultivo de la Organización en la materia. La CIDH desempeña sus funciones con base en tres pilares de trabajo: el sistema de peticiones individuales; el monitoreo de la situación de los derechos humanos en los Estados Miembros y la asesoría y cooperación técnica con los Estados. A través de este andamiaje, la Comisión considera que en el contexto de la protección de los derechos de toda persona bajo la

jurisdicción de los Estados americanos, es fundamental dar atención a las personas, comunidades y grupos históricamente sujetos a discriminación y exclusión³.

En cumplimiento de su mandato, la Comisión recomienda a los Estados Miembros de la OEA la adopción de medidas que contribuyan a la protección de los derechos humanos en los países del Continente; además de rendir un Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. Asimismo, la CIDH solicita información a los Estados acerca del cumplimiento de las recomendaciones efectuadas en los informes de fondo publicados sobre casos individuales, en los acuerdos de soluciones amistosas aprobados por la CIDH, en las medidas cautelares otorgadas, así como en los informes sobre la situación de los derechos humanos en los países y en los informes temáticos. Las recomendaciones de la CIDH tienen obligatoriedad para los Estados por derivar de mandatos de tratados internacionales que han sido suscritos por los Estados. La Comisión tiene además la facultad de efectuar el seguimiento a sus propias recomendaciones y decisiones.

En su Plan Estratégico 2017-2021, la CIDH evaluó que “la cuestión relativa a la efectividad y eficacia de las recomendaciones hechas por la Comisión a los Estados a través de sus informes de casos y soluciones amistosas, medidas cautelares, informes temáticos y de país, y demás mecanismos de monitoreo, se evidenció como un aspecto angular en el que la organización debe redoblar sus esfuerzos. En este sentido, la Comisión considera importante repensar el alcance de las recomendaciones que se formulen y concentrar esfuerzos en el diseño de metodologías homogéneas, medibles y concretas para la evaluación de su integral cumplimiento”⁴. Por lo tanto, la CIDH está desarrollando un Programa Especial de Seguimiento de Recomendaciones en el marco de este Plan.

Este programa busca fortalecer las capacidades de la CIDH para promover un seguimiento efectivo a sus decisiones y recomendaciones, así como verificar el grado de cumplimiento e internalización de los compromisos asumidos por los Estados en materia de los derechos humanos. A través del programa, la CIDH espera contribuir al mejoramiento en los mecanismos actuales de seguimiento de recomendaciones realizados, de manera articulada, integrada, transversal y coordinada, y en respuesta a los cinco objetivos propuestos en el Plan, para ampliar la efectividad del SIDH como pilar y compromiso común de las Américas.

Recientemente, la CIDH ha propuesto su reestructuración administrativa, en que crea la “*Sección de Seguimiento de Recomendaciones*” vinculada a la Secretaría Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica en Derechos Humanos. La Sección tiene la responsabilidad de “coordinar el seguimiento de las recomendaciones emitidas por la CIDH a partir de sus distintos instrumentos y herramientas” (Anexo I, D, 7 Orden Ejecutiva n. 17/06 SG/OEA).

2. Mandatos y roles de la Asamblea General de la OEA

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos realizan sus mecanismos de seguimiento de las decisiones y recomendaciones que

³ CIDH. Plan Estratégico 2017-2021, OEA/Ser.L/V/II.161, Doc. 27/17, 20 de marzo de 2017, p. 6.

⁴ CIDH. Plan Estratégico 2017-2021, OEA/Ser.L/V/II.161, Doc. 27/17, 20 de marzo de 2017, p. 23.

adoptan en el marco del SIDH y presentan las informaciones relativas al cumplimiento de las mismas en sus Informes Anuales a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

La Asamblea General de la OEA tiene un rol importante en la implementación de las decisiones de la Corte y las recomendaciones de la Comisión. La Asamblea General tiene como una de sus atribuciones “considerar los informes de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y las observaciones y recomendaciones que, con respecto a los informes que deben presentar los demás órganos y entidades, le eleve el Consejo Permanente, de conformidad con lo establecido en el párrafo f) del artículo 91⁵, así como los informes de cualquier órgano que la propia Asamblea General requiera”⁶.

Además, la Asamblea General define los mecanismos, políticas, acciones y mandatos de la Organización. En varias ocasiones, la Asamblea General ha alentado a los Estados Miembros a que den seguimiento a las recomendaciones de la CIDH, como lo hizo mediante su Resolución AG/RES. 2672 (XLI-O/11) sobre Observaciones y Recomendaciones al Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (3.b). Asimismo, la Resolución AG/RES. 2675 (XLI-O/11) sobre Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en Seguimiento de los Mandatos Derivados de las Cumbres de las Américas, encomendó al Consejo Permanente continuar la consideración de medios para promover el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión por parte de los Estados Miembros (3.d).

El efectivo cumplimiento de las decisiones del SIDH requiere de un rol activo de los órganos políticos de la OEA. El Plan Estratégico 2017-2021 refuerza la necesidad de fortalecer el diálogo y la cooperación con los Estados para la implementación de las recomendaciones y decisiones de la CIDH con miras a garantizar la efectividad del SIDH, así como de fortalecer los mecanismos de supervisión política del SIDH. En este sentido, en la implementación del Plan, será importante proponer una estrategia de diálogo y articulación con los órganos políticos de la OEA para fortalecer la supervisión política del SIDH y la agenda de seguimiento de sus recomendaciones en el hemisferio.

3. Evolución de la práctica institucional y del Reglamento relativo a los distintos mecanismos seguidos por la CIDH

A. El seguimiento a los informes sobre la situación de los derechos humanos en los países y temáticos

A través de su historia, la Comisión ha consolidado la práctica de hacer el seguimiento de sus informes sobre la situación de los derechos humanos, mediante la producción de

⁵ Carta de la OEA, Artículo 91, inciso f: “considerar los informes del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, del Comité Jurídico Interamericano, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Secretaría General, de los organismos y conferencias especializados y de los demás órganos y entidades, y presentar a la Asamblea General las observaciones y recomendaciones que estime del caso.”

⁶ Carta de la OEA, Artículo 54, inciso f.

informes específicos que tienen el propósito de evaluar el cumplimiento de las recomendaciones previamente emitidas, acorde al artículo 59 de su Reglamento⁷.

Desde la decisión de producción de informes de seguimiento de las recomendaciones establecidas en los informes de país en un Capítulo separado del Informe Anual (Capítulo V), la CIDH ha producido los inúmeros informes de seguimiento.

A1. Seguimiento de las recomendaciones sobre la situación de los derechos humanos en los países

Hasta 1995, la Comisión incluyó informes que analizaban la situación en países específicos en una sección o en un capítulo de su Informe Anual. Todos estos informes tuvieron por finalidad ser “actualizaciones”, en el sentido de ofrecer un panorama general sobre los acontecimientos que tuvieron lugar durante el último año. En algunos casos, la información actualizada estaba estrechamente vinculada a un informe de país publicado el año anterior y el seguimiento de los temas clave contenidos en ese informe. En otros casos, la Comisión informó año tras año sobre ciertos países que presentaban graves violaciones de derechos humanos, y respecto de los cuales se había adoptado un informe de país varios años antes⁸.

A partir de 1998, la Comisión ha decidido perfeccionar esta práctica mediante su publicación en un capítulo separado de su Informe Anual en su Capítulo V, con el propósito de evaluar las medidas adoptadas por los Estados Miembros para el cumplimiento de las recomendaciones que la CIDH haya formulado en los informes sobre países, presentando una información actualizada sobre los temas examinados en el informe de país de que se trate, de acuerdo a las circunstancias existentes. Siguiendo su práctica ya establecida, la Comisión elabora estos informes de seguimiento sobre la base del análisis de información recabada de variadas fuentes, incluyendo en lo pertinente, aquella provista por el Estado mismo, los distintos actores de la sociedad civil y otras fuentes⁹.

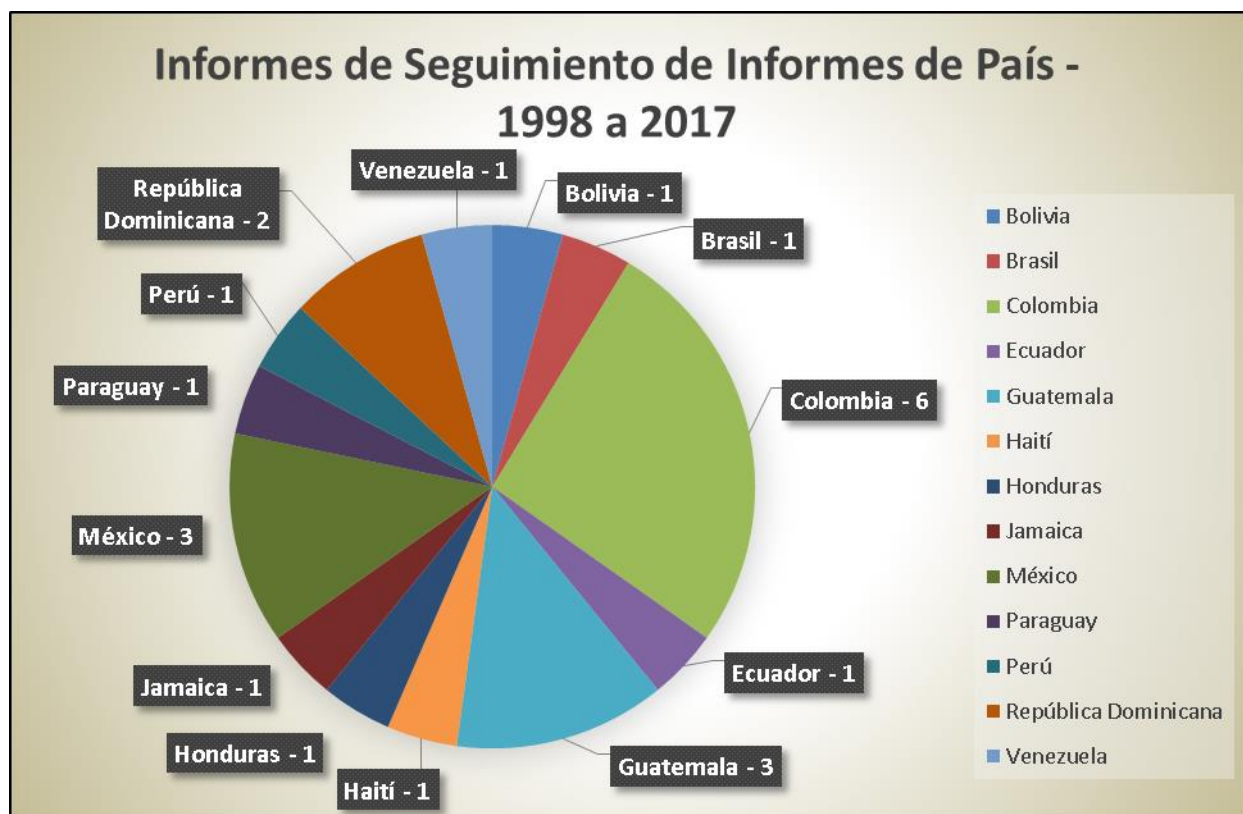
La práctica de la CIDH de efectuar el seguimiento de sus informes sobre la situación de los derechos humanos en los países se funda en las funciones de la CIDH, órgano principal de la OEA encargado de la protección y promoción de los derechos humanos, previstas en los artículos 41(c) y (d) de la Convención Americana, concordantes con los artículos 18(c) y (d) del Estatuto y 59 del Reglamento de la Comisión.

El diagrama abajo busca facilitar la visualización de estos 23 informes de seguimiento producidos relativos a los informes de país, entre 1998 y 2017:

⁷ **Artículo 59, inciso 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.

⁸ CIDH. *Memorando sobre los Antecedentes y criterios para los Capítulos IV y V del Informe Anual*, 7 de marzo de 2016, Práctica de la Comisión con respecto al Capítulo V del Informe Anual, p. 7.

⁹ CIDH. Informe Anual 1998, Capítulo V, Introducción. Véase: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/98span/Capitulo%205.htm>



A.2. Seguimiento de las Recomendaciones Temáticas de la CIDH

Hasta mediados de 2005, la CIDH realizaba el seguimiento de recomendaciones temáticas por medio de *estudios especiales*, en que observaba, en algunos aspectos específicos, el cumplimiento de recomendaciones por parte los Estados.

En cuanto a los informes temáticos, la CIDH ha también mantenido la práctica de convocar audiencias públicas y sostener canales de diálogo con los actores del SIDH para que se posicionen sobre el avance en la implementación de las recomendaciones allí expresadas¹⁰.

Recientemente, en el 2017, la CIDH produjo un Informe de Seguimiento de uno de sus Informes Temáticos, el “Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas”¹¹ (2017). Este informe hace el seguimiento al “Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas”, emitido por la CIDH el 30 de diciembre de 2013. Ese informe fue fuertemente impulsado por la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la CIDH, que ha liderado su producción.

Es importante destacar que, además de realizar el seguimiento a las recomendaciones del “Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas”, el “Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas”, desarrolla y produce nuevos estándares en la materia y

¹⁰ CIDH. Informe Anual de 2013, Capítulo IV.A, párr. 89.

¹¹ CIDH. Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas (2017), OEA/Ser.L/V/II.163 Doc. 105.

hace un análisis de los avances y buenas prácticas en la implementación de las recomendaciones. Asimismo, desarrolla o produce nuevas recomendaciones relativas al uso de la prisión preventiva. O sea, este informe se hace un uso de la función de seguimiento con el fin de perfeccionar las recomendaciones y, al mismo tiempo, de identificar las buenas prácticas implementadas por los países¹² en el marco del cumplimiento de las recomendaciones; de señalar los desafíos en la implementación de las recomendaciones y, con esto, registrar las lecciones aprendidas por Estados; se hace un llamado de atención al incumplimiento de las recomendaciones; y, a la luz de todos estos aspectos, se perfeccionan y se amplían las recomendaciones al final del informe.

Este informe es novedoso de seguimiento a las recomendaciones temáticas hechas por la Comisión en el marco de sus informes temáticos producidos. Esta experiencia y/o su metodología pueden ser tomadas como referencia en otros informes de seguimiento a informes temáticos.

Será importante pensar en una estrategia sistemática que permita a la CIDH realizar el seguimiento de los avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones que realiza en los distintos temas que incide. Eso permitiría identificar las oportunidades y los desafíos, sobre los que trabaja de manera concretas los Estados Miembros.

B. El seguimiento a los informes sobre fondo publicados y sobre acuerdos de solución amistosa

Con la finalidad de ejercer un seguimiento más efectivo del cumplimiento con sus informes de fondo y de acuerdos de solución amistosa, el artículo 48 del Reglamento de la CIDH prevé:

Artículo 48. Seguimiento

1. Una vez publicado un informe sobre solución amistosa o sobre el fondo en los cuales haya formulado recomendaciones, la Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, tales como solicitar información a las partes y celebrar audiencias, con el fin de verificar el cumplimiento con los acuerdos de solución amistosa y recomendaciones.
2. La Comisión informará de la manera que considere pertinente sobre los avances en el cumplimiento de dichos acuerdos y recomendaciones.

Con la base en el Reglamento y en los mandatos establecidos en las Resoluciones de la Asamblea General, la CIDH solicita información a los Estados acerca del cumplimiento de las recomendaciones efectuadas en los informes publicados sobre casos individuales incluidos en su Informe Anual (Capítulo II). Una vez que se publica el informe de fondo o el informe sobre acuerdos de solución amistosa, la CIDH puede tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, como solicitar información a las partes y celebrar audiencias o reuniones de trabajo para verificar el cumplimiento

¹² CIDH. Guía práctica para reducir la prisión preventiva (2017), OEA/Ser.L/V/II. Véase: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/GUIA-PrisionPreventiva.pdf>

de las recomendaciones y acuerdos de solución amistosa suscritos por las partes y homologados por la CIDH.

A partir de las informaciones recibidas, la Comisión prepara el Informe de Seguimiento del Capítulo II.D (actualmente II.F) del Informe Anual. En esta sección se indica el seguimiento que dado tanto a las recomendaciones formuladas en sus informes de fondo, como a los informes de acuerdos solución amistosa, y se presenta una tabla que clasifica los casos de acuerdo al nivel de cumplimiento estatal, en total, parcial y pendiente de cumplimiento. A continuación, la Comisión incluye una sección narrativa en la que registra la información suministrada por las partes, un análisis sobre el cumplimiento y sus conclusiones caso por caso. De manera complementaria, por notas de pie de página, la CIDH destaca y recupera el enlace del Informe Anual anterior que haya declarado el cumplimiento de alguna recomendación específica del caso.

A partir del 2001, la CIDH pasó a publicar un cuadro que reflejaba los niveles de cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH. Inicialmente, utilizaba cuatro categorías¹³. A partir del Informe Anual de 2002, la Comisión presenta un cuadro que incluye el estado en que se encuentra el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH formuladas en el marco de casos resueltos y publicados, aplicando una de las tres categorías:

<p>Cumplimiento total (aquellos casos en que el Estado ha cumplido a cabalidad con todas las recomendaciones formuladas por la CIDH. Dado los principios de efectividad y reparación integral, la Comisión considera como cumplidas totalmente aquellas recomendaciones en las que el Estado ha iniciado y concluido satisfactoriamente los trámites para su cumplimiento).</p>
<p>Cumplimiento parcial (aquellos casos en los que el Estado ha cumplido parcialmente con las recomendaciones formuladas por la CIDH, ya sea por haber dado cumplimiento solamente a alguna/s de las recomendaciones o por haber cumplido de manera incompleta con todas las recomendaciones).</p>
<p>Pendientes de cumplimiento (aquellos casos en los cuales la CIDH considera que no ha habido cumplimiento de las recomendaciones, debido a que no se ha iniciado ninguna gestión encaminada a tal fin; a que las gestiones iniciadas aún no han producido resultados concretos; a que el Estado explícitamente ha indicado que no cumplirá con las recomendaciones formuladas o a que el Estado no ha informado a la CIDH y ésta no cuenta con información de otras fuentes que indique una conclusión contraria)¹⁴.</p>

La CIDH resalta que diferentes recomendaciones formuladas son de cumplimiento de tracto sucesivo y no inmediato y que algunas de ellas requieren de un tiempo prudencial para poder ser cabalmente implementadas. Desde esta perspectiva, la Comisión evalúa si

¹³ **Cumplimiento total** (aquellos casos en que el Estado ha cumplido a cabalidad con todas las recomendaciones formuladas por la CIDH); **Cumplimiento parcial** (aquellos casos en los que el Estado ha cumplido parcialmente con las recomendaciones formuladas por la CIDH, ya sea por haber dado cumplimiento solamente a alguna/s de las recomendaciones o por haber cumplido de manera incompleta con todas las recomendaciones); **No cumplimiento con información por parte del Estado** (aquellos casos en los cuales el Estado ha dado respuesta a la solicitud de información sobre las recomendaciones, pero la CIDH considera que no ha habido cumplimiento de las recomendaciones); **No cumplimiento sin información** (aquellos casos en los cuales el Estado no respondió a la solicitud de información y a criterio de la CIDH no ha habido cumplimiento de sus recomendaciones. CIDH. Informe Anual 2001, Capítulo III.D, Seguimiento de Recomendaciones, párr. 64 a 66.

¹⁴ CIDH. Informe Anual 2016, Capítulo III.D, Seguimiento de Recomendaciones, párr. 82.

las recomendaciones se encuentran o no cumplidas y no si ha habido un comienzo de cumplimiento de tales recomendaciones.

C. Supervisión a la implementación de medidas cautelares vigentes

Dada la importancia reconocida por la Comisión al mecanismo de medidas cautelares, se ha contado en la Secretaría Ejecutiva con un grupo especializado en su gestión desde hace más de diez años. Dicha especialización se reconoció y fortaleció administrativamente en el año 2017 cuando fue creada la Sección de Medidas Cautelares integrándose a la Secretaría Ejecutiva Adjunta de Peticiones, Casos y Medidas Cautelares, siendo reconocida dentro de las estructuras administrativas formales de la OEA¹⁵.

El tratamiento especializado del mecanismo de medidas cautelares a través de la Sección ha beneficiado tanto la supervisión de las medidas vigentes, como el trámite de las nuevas solicitudes. A través de las medidas vigentes, la Sección contribuye a identificar factores o contextos particulares de riesgo que son similares al de las solicitudes en trámite. Asimismo, en muchas ocasiones a través de las nuevas solicitudes, se identifican situaciones de riesgo que pueden impactar en la situación de riesgo de beneficiarios y beneficiarias, posibilitando una mejor agilidad e idoneidad en la respuesta. La Sección ha desarrollado un portafolio de la totalidad de medidas cautelares, lo que ha favorecido una gestión más organizada e integrada del mecanismo, posibilitando también contar con punto de contacto específico para Estados, solicitantes, representantes y beneficiarias/os de medidas cautelares.

La supervisión se efectúa principalmente requiriendo informes periódicos a las partes sobre la implementación de la medida y, en algunos asuntos, a través de reuniones de trabajo. En sus comunicaciones a las partes, tras el análisis de cada informe presentado, la CIDH suele hacer preguntas específicas que responden de manera particular a la evolución del asunto, nuevas situaciones de riesgo presentadas, la importancia de incentivar la concertación entre las partes a nivel interno, o bien, dirigidas a identificar y superar los obstáculos en la implementación. La Comisión ha dado especial importancia al principio de concertación entre las partes considerando que las personas en riesgo y sus representantes son quienes mejor pueden contribuir a identificar junto con el Estado las medidas más idóneas y efectivas para afrontar la situación de riesgo. Conforme el Reglamento, la Comisión podrá tomar las medidas apropiadas, como requerir a las partes cuando resulte pertinente, cronogramas de implementación, audiencias, reuniones de trabajo y visitas de seguimiento y revisión.

Durante el año 2017, la CIDH sostuvo cuarenta reuniones de trabajo en el marco de sus periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones, así como siete reuniones de trabajo como parte de visitas realizadas por Comisionados relatores de países. La información desagregada respecto de cada reunión se encuentra en su informe anual¹⁶. En los dos últimos períodos de sesiones donde se tuvo reuniones de trabajo (165 y 167) la CIDH otorgó respectivamente el 60% y 75% de las solicitudes presentadas. En general, las y los solicitantes requieren reuniones de trabajo para favorecer la

¹⁵ Ver Orden Ejecutiva No. 17-06, 26 de julio de 2017. <http://www.oas.org/legal/spanish/gensec/EXOR1706.pdf>

¹⁶ CIDH, *Informe Anual*, 2017, Capítulo II, para. 78 y siguientes. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/IA2017cap.2-es.pdf>.

implementación de medidas cautelares. Lo anterior, en vista de las ventajas que ofrecen la confidencialidad y el carácter más informal de las mismas. De acuerdo con el artículo 25.10 del Reglamento, la Comisión también puede celebrar audiencias sobre medidas cautelares¹⁷. De forma particular, en la medida cautelar sobre los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa (MC-409-14), las audiencias derivan de los propios términos del plan de trabajo del Mecanismo Especial de Seguimiento, creado para tales efectos.

La Comisión ha identificado diversos desafíos u obstáculos comunes en la implementación de medidas cautelares. Generalmente, en sus informes de país como temáticos, emite recomendaciones específicas con el objetivo de superarlos. En particular, en su [Segundo Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos](#), la Comisión dedicó un apartado específico a tal aspecto y de manera reciente en su Informe [Hacia una Política Integral de Protección a Personas Defensoras](#) examinó varios de los desafíos existentes para proporcionar una protección idónea y efectiva.

En el trámite de una medida cautelar vigente, se pueden presentar solicitudes de ampliación de las medidas cautelares, modificación de su objeto, su levantamiento. Tales solicitudes son analizadas teniendo en cuenta los criterios establecidos por el artículo 25 del Reglamento, así como los precedentes aplicables. Al igual que sucede con el trámite de las nuevas solicitudes de medidas cautelares, la CIDH toma tales decisiones con base en la información disponible en el expediente, evaluando el riesgo a la luz de los requisitos reglamentarios y tomando en consideración información contextual que ya exista en pronunciamientos de la propia Comisión u otros organismos internacionales u organización de la sociedad civil, notas de prensa, entre otras fuentes. La CIDH también tiene presente un enfoque diferenciado tratándose de grupos en especial situación de vulnerabilidad y una perspectiva de género, teniendo en cuenta el riesgo que personas pertenecientes a estos grupos pueden enfrentar en contextos determinados.

Asimismo, en el trámite de la medida cautelar, los representantes pueden presentar solicitudes de medidas provisionales a la Corte, las cuales son decididas por la Comisión atendiendo a lo establecido por el artículo 76 del Reglamento de la CIDH y 63.2 de la Convención Americana. En tales aspectos, la jurisprudencia de la Corte en la interpretación de los requisitos convencionales es un aspecto que la Comisión toma en cuenta. Según lo establecido por el artículo 25.12 del Reglamento, si en el asunto se hubieren otorgado medidas cautelares, éstas mantendrán su vigencia hasta que la Corte notifique a las partes su resolución sobre la solicitud. Asimismo, conforme el artículo 25.13 del Reglamento, ante una decisión de desestimación de una solicitud de medidas provisionales por parte de la Corte Interamericana, la Comisión no considerará una nueva solicitud de medidas cautelares, salvo que existan nuevos hechos que así lo justifiquen.

➤ **MESA: “Mecanismo especial de seguimiento del asunto Ayotzinapa”**

¹⁷ Las audiencias públicas se encuentran disponibles en la siguiente página web: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/default.aspx?Lang=es>

La CIDH ha adoptado una iniciativa exitosa en relación a México, con la creación del Mecanismo Especial de Seguimiento del asunto Ayotzinapa -MESA- relativo a la medida cautelar otorgada en favor de los estudiantes de la escuela rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa y a las recomendaciones del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) nombrado por la CIDH, en relación con los 43 estudiantes desaparecidos en septiembre de 2014 en Iguala, México.

En atención a la medida cautelar vigente, el 29 de julio de 2016, la CIDH emitió la Resolución 42/16 por la cual decidió implementar un mecanismo de seguimiento especial para dar seguimiento a las medidas cautelares otorgadas MC/409-14 acordado con los/as representantes y el Estado y en ese marco, a las recomendaciones del GIEI formuladas en sus dos informes que derivan de la medida cautelar¹⁸, hasta lograr el cumplimiento de los objetivos y recomendaciones establecidos tanto en la medida cautelar como en los informes del GIEI.¹⁹ Además, el mecanismo tiene como objetivos específicos: 1. Monitorear el avance de la investigación; 2. Asesorar y apoyar el proceso de búsqueda de los/as desaparecidos/as; 3. Asegurar la atención integral a las víctimas y familiares; 4. Impulsar las medidas estructurales a que hubiere lugar para la resolución de este asunto y evitar su repetición²⁰.

Desde la instalación del Mecanismo Especial, la CIDH viene realizando el seguimiento por intermedio de cartas, reuniones de trabajos con las partes, audiencias públicas en sus periodos de sesiones, cuestionarios con traslados de información entre las partes, por visitas de trabajo y oficiales. Tras cada visita oficial, que cuenta con la participación del/de la Relator/a de País, responsable por la Coordinación del MESA, la Comisión hace conferencias de prensa y publica un comunicado detallando la agenda de trabajo desarrollada, reiterando las recomendaciones, reconociendo los esfuerzos concretados, abordando los temas prioritarios y reclamando los puntos que necesitan avanzar relativos al avance de la investigación, la búsqueda de los desaparecidos, la atención integral a víctimas y familiares, y las medidas estructurales de no repetición.

¹⁸ Acorde a la Resolución 42/16, posteriormente a la presentación de los dos informes del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), la CIDH recibió una serie de comunicaciones y manifestaciones, de ambas partes, sobre la necesidad de un mecanismo especial de seguimiento al asunto.

¹⁹ CIDH, Comunicado de Prensa No. 049/16, CIDH concluye el 157 Periodo de Sesiones, 15 de abril de 2016.

²⁰ CIDH. Plan de Trabajo “Mecanismo especial de seguimiento del asunto Ayotzinapa”. Véase:

<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/165.asp>