

HISTORIA Y ACCIÓN: EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y EL PAPEL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Robert K. Goldman
American University

INTRODUCCIÓN

Este año (2003) se celebra el 45 aniversario de la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Comisión o la CIDH) y el 25 aniversario de la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte). Ni la Comisión ni la Corte son tan antiguas ni, tal vez, tan conocidas por sus logros, como la Corte Europea de Derechos Humanos y la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos. Sin embargo, no es exagerado afirmar que ningún otro órgano regional dedicado a proteger los derechos humanos ha tenido que enfrentar tantas crisis y problemas endémicos de manera tan continua y en tantos países como la Comisión y, en cierta medida, la Corte. En efecto, si el número de vidas salvadas y la entrega de indemnizaciones a las víctimas de los actos ilícitos de los Estados son formas apropiadas de medir la eficacia de un órgano de supervisión, entonces puede argumentarse que ningún sistema, ni regional ni universal, ha sido más exitoso que el interamericano.

En este trabajo se exponen los orígenes históricos y algunas de las políticas antagónicas que contribuyeron a diseñar el sistema de derechos humanos de la región. También se examinan varios temas clave y giros en la política exterior de Estados Unidos hacia la región y sus repercusiones en la protección de los derechos humanos y las labores de la Comisión. Asimismo, el artículo presta especial atención a algunas de las actividades y logros más notables de la CIDH a lo largo de los tres

periodos en los que se pueden dividir los últimos 45 años, y se identifican algunos de los retos y obstáculos que enfrentan actualmente la Comisión y la Corte para llevar a cabo sus respectivos mandatos.

ORÍGENES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

La intervención constante de Estados Unidos en los asuntos internos de sus vecinos latinoamericanos durante la primera parte del siglo XX estimuló a éstos a crear un sistema regional de orden público, basado en los principios de la no intervención y la igualdad soberana de los Estados. Las primeras iniciativas regionales tendientes a proteger los derechos humanos se encaminaron principalmente hacia ese objetivo y, en especial, a fortalecer la doctrina de la no intervención. Un analista ha observado que "la aparente disposición a hacer caso omiso de la contradicción que implican la protección internacional de los derechos humanos y la doctrina regional de la no intervención ha sido un rasgo característico y notable tanto de las conferencias interamericanas como del producto del trabajo de los órganos jurídicos regionales. Cuando dicha contradicción llegó a percibirse, se favoreció la doctrina de la no intervención".¹

Las expresiones de compromiso con la protección de los derechos humanos fueron recurrentes en las primeras conferencias interamericanas y en ocasiones se plasmaron en acuerdos relativos a los derechos civiles y políticos. Así, por ejemplo, la Tercera Conferencia Internacional Americana de 1906 aprobó una convención sobre La Condición de los Ciudadanos Naturalizados que Renuevan su Residencia en el País de Origen. Asimismo, durante la Sexta Conferencia Internacional Americana, celebrada en La Habana en 1928, se aprobaron las convenciones: Las Condiciones de los Extranjeros y El Asilo.

La Política del Buen Vecino, que proclamó el presidente Franklin D. Roosevelt en su discurso inaugural de 1933, hizo saber a América Latina que la intervención unilateral dejaría de ser el principio operativo de la diplomacia estadounidense en el continente americano. En ocasión de

la Séptima Conferencia Internacional Americana, realizada más tarde ese mismo año, Estados Unidos y las repúblicas latinoamericanas ratificaron la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, cuyo artículo 8 estipula: "Ningún Estado tiene derecho de intervenir en los asuntos internos ni en los externos de otro".² Durante esa conferencia también se aprobaron las convenciones sobre Asilo Político y Extradición. En 1936, durante la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, los Estados americanos reafirmaron su compromiso colectivo con el principio de la no intervención, adoptando un Protocolo en el que se declaraba la inadmisibilidad de cualquier forma de intervención, cualquiera [que] fuese el motivo.³ En esa misma conferencia también se aprobó la resolución sobre Deberes y Derechos de la Mujer ante los Problemas de la Paz. Más tarde, en 1938, los Estados americanos se congregaron en Lima y adoptaron dos resoluciones muy importantes: Libertad de Asociación y Libertad de Expresión para los Trabajadores y la Defensa de sus Derechos Humanos. Sin embargo, no fue sino hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial cuando el tema de los derechos humanos adquirió relevancia en los ámbitos regional y mundial.

Los Estados americanos empezaron a diseñar un programa regional incipiente para la protección de los derechos humanos durante la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, la llamada Conferencia de Chapultepec. Esta conferencia, que tuvo lugar en 1945, tuvo el propósito de reflexionar en torno de la dirección que habría de tomar el sistema interamericano al término de la guerra. En ella, los participantes adoptaron una resolución sobre la Protección Internacional de los Derechos Esenciales del Hombre, que tenía como propósito fortalecer la doctrina de la no intervención absoluta. La resolución disponía en parte lo siguiente:

² "Convención Sobre Derechos y Deberes de los Estados, Séptima Conferencia Internacional Americana, Montevideo, Uruguay", 26 de diciembre de 1933, OEA, *Serie sobre Derecho y Tratados*, núm. 24, A-40. La versión bilingüe del texto se encuentra en: < <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-40.htm> >.

³ "Protocolo Adicional Relativo a la No Intervención, Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, Buenos Aires", 23 de diciembre de 1936, OEA, *Serie sobre Tratados*, núm. 16, B-15. La versión en español se encuentra en: < <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-15.html> >.

¹ José Cabranes, "The Protection of Human Rights by the Organization of American States", en *American Journal of International Law*, vol. 64, núm. 4, octubre de 1968, pp. 889-893.

La protección internacional de los derechos esenciales del hombre pondría fin al mal uso que se ha hecho de la protección diplomática de los ciudadanos en el extranjero, cuyo ejercicio ha conducido en más de una ocasión a que se violen los principios de no-intervención y de igualdad entre nacionales y extranjeros con respecto a los derechos esenciales del hombre.⁴

La conferencia también asignó al Comité Jurídico Interamericano la tarea de preparar el borrador de una convención sobre los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre para que lo sometiera ante la Conferencia Internacional de Juristas Americanos.

El objetivo de las repúblicas latinoamericanas de establecer la no intervención como un principio de autoridad del derecho internacional público de la región se concretó finalmente con la firma de la Carta de la Organización de los Estados Americanos en la Novena Conferencia Internacional Americana, realizada en Bogotá en 1948. Los artículos 15 y 17 de la Carta reformulan las declaraciones de 1933 y 1936 de la siguiente manera:

Artículo 15: Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.

Artículo 17: El territorio de un Estado es inviolable; no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera que fuere el motivo, aun de manera temporal. No se reconocerán las adquisiciones territoriales o las ventajas especiales que se obtengan por la fuerza o por cualquier otro medio de coacción.

⁴ "Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz. Res. XL. Protección Internacional de los Derechos Esenciales del Hombre", en *Informe de la Delegación de los Estados Unidos de América a la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz*, 1946, p. 108.

Otro principio fundamental del nuevo sistema interamericano se expresó en el Preámbulo de la Carta, según el cual "el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre".⁵

LA DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE

Consistente con el Preámbulo de la Carta de la OEA y las declaraciones de la Conferencia de Chapultepec, el 2 de mayo de 1948 los Estados americanos firmaron el primer gran documento internacional en materia de derechos humanos que se haya celebrado en el mundo: la Resolución XXX o Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,⁶ que antecedió por siete meses a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas.

Con base en la teoría del derecho natural, la declaración afirma que las garantías fundamentales del hombre "no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana".⁷ Asimismo, el texto sostiene que la protección internacional de los derechos humanos "debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución", y que éstos habrán de fortalecerse "a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias".⁸

El documento enumera los derechos tanto civiles y políticos como los económicos y sociales. En lo que se refiere a los derechos civiles y políticos, la Declaración no hace sino reformular aquellos ya garantizados por las constituciones de la mayoría de los Estados americanos. Entre

⁵ *Ibidm.*

⁶ "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre", aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 2 de mayo de 1948. La versión electrónica se encuentra en: <<http://www.cidh.org/Basicos/Basicos1.htm>>

⁷ *Ibidm.*

⁸ *Ibidm.*

ellos se encuentran el derecho de igualdad ante la ley; de debido proceso; de petición y asociación; de libertad religiosa y de culto; de protección contra la detención arbitraria y de la inviolabilidad del domicilio. En cambio, los derechos económicos y sociales que proclama la Declaración no habían sido objeto de prescripción legislativa o de protección judicial en Estados Unidos ni en la mayoría de las otras repúblicas americanas. Entre los derechos más importantes de ese tipo destacan: el derecho a la preservación de la salud y al bienestar; a los beneficios de la cultura; al trabajo y a una justa retribución; al descanso, a la honesta recreación y a la oportunidad de emplear útilmente el tiempo libre en beneficio del mejoramiento espiritual, cultural y físico. Asimismo, la Declaración incluye deberes afirmativos o normas de conducta cuyo propósito es guiar a los individuos en sus relaciones sociales. Entre éstos se encuentran el deber de recibir instrucción, de votar, de obedecer la ley, de servir a la comunidad y a la nación, de trabajar y de pagar impuestos.

Pese a manifestar sus importantes propósitos, los Estados americanos optaron por no hacer de la Declaración una convención formal que obligara a sus signatarios, ni crearon una maquinaria que promoviera, ni mucho menos protegiera, los derechos que acababan de promulgar. En lugar de ello, la Conferencia aprobó una resolución en la que se reconocía la necesidad de crear un órgano judicial que salvaguardara esos derechos y después solicitó al Comité Jurídico Interamericano que elaborara un estatuto para la Corte Interamericana, que habría de encargarse de esa función. El Comité declinó la invitación con el argumento de que era prematuro hacerlo y que ello "implicaría una transformación radical de los sistemas constitucionales de todos los países americanos". Asimismo, el Comité aconsejó al Consejo Interamericano de Juristas (en adelante el CIJ) que, antes de elaborar el estatuto de la Corte propuesta, tendría que prepararse un acuerdo vinculante en materia de derechos humanos. Así, el asunto del estatuto se pospuso hasta 1953, cuando el Consejo de Juristas consultó al Consejo de la OEA si sería pertinente incluir el tema en el orden del día de la Décima Conferencia. Haciendo eco a la opinión del Comité Jurídico, el Consejo consideró que todavía no había llegado el momento para discutir dicho estatuto. Entre tanto, los Ministros de Relaciones Exteriores congregados en 1951 en la Cuarta Reunión de Consulta, aprobaron dos nuevas resoluciones sobre el Mejoramiento

del Nivel Social, Económico y Cultural de los Pueblos de América y Fortalecimiento y Ejercicio Efectivo de la Democracia.

Durante la Décima Conferencia Interamericana, celebrada en Caracas en 1954, no se hizo nada respecto de la implementación de la Declaración de 1948, pero se examinaron las Medidas tendientes a promover los derechos humanos, sin menoscabar la soberanía nacional y el principio de no intervención (*Measures tending to promote Human Rights, without detriment to national sovereignty and the principle of non-intervention*). De igual forma, los Estados americanos aprobaron resoluciones sobre Discriminación Racial, Sufragio Universal y Fortalecimiento del Sistema de Protección de los Derechos Humanos. Reafirmando el compromiso de los Estados americanos para con los derechos enunciados en la Declaración Americana, la Conferencia instó a sus miembros a que "[adoptaran] progresivamente medidas para adecuar sus legislaciones internas a la Declaración" y a que tomaran medidas apropiadas para "[garantizar] el estricto respeto de esos derechos"⁹. La Conferencia solicitó al Consejo de la OEA que siguiera estudiando los aspectos jurídicos de la protección regional de los derechos humanos y la viabilidad de crear una Corte Interamericana que los salvaguardara. El Consejo transmitió el asunto a la consideración del Comité Jurídico y el Subcomité sobre Derechos Humanos, donde quedó congelado hasta que se realizaron la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, convocada en Santiago de Chile en 1959 para examinar la inestabilidad política en el Caribe, y la Sexta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en 1960, para atender la acusación de Venezuela de que el dictador de República Dominicana, Rafael Trujillo, había intentado asesinar al presidente venezolano.

Fue en el curso de estas Conferencias cuando las naciones americanas despertaron de su apatía frente a los problemas relacionados con los derechos humanos y empezaron a formular un programa regional para protegerlos. Como señala José Cabranes:

Las presuntas actividades terroristas externas del régimen de Trujillo hicieron ver a la OEA que las violaciones a los derechos humanos y la nega-

⁹ *Ibid.*

ción de las libertades democráticas dentro de los Estados miembros podrían amenazar la paz del Continente Americano y convertirse, entonces, en una preocupación propia de la Organización. Sin embargo, es importante subrayar que lo primero que instigó a la OEA a que examinara el papel que ella desempeñaba en la promoción del respeto de los derechos humanos fue la presunta violación por parte del régimen dominicano de la doctrina de la no intervención.¹⁰

Al darse cuenta de la negación absoluta de las libertades individuales en el país de Trujillo, la Conferencia de 1959 hizo hincapié en la interrelación existente entre la privación de los derechos humanos y la presencia de regímenes antidemocráticos. Los Ministros de Relaciones Exteriores expresaron esa preocupación en la Declaración de Santiago, la cual estipula que "la armonía entre las Repúblicas Americanas no podrá ser efectiva sino hasta en tanto el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el ejercicio de la democracia representativa sean una realidad en el ámbito interno de cada una de ellas".¹¹ Con base en esta reflexión, los Ministros aprobaron la Resolución VIII, titulada Derechos Humanos, compuesta de dos secciones: en la parte I se encomendaba al Consejo Interamericano de Juristas la tarea de preparar una(s) convención(es) para crear una corte regional y otros mecanismos de protección de esos derechos; la parte II exhortaba al establecimiento de una Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "responsable de promover el respeto por esos derechos y con las funciones específicas que el Consejo [de la OEA] le asigne".¹²

Entre mayo y junio de 1960, el Consejo de la OEA aprobó el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, según el cual ésta es "una entidad autónoma" de la OEA con la función de promover el respeto a los derechos humanos, conforme lo establece la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre. La Comisión fue encomendada en el artículo 9 de su Estatuto con las siguientes funciones y facultades:

¹⁰ José Cabranes, "Human Rights and Non-Intervention in the Inter-American System", en *Military Law Review*, vol. 65, 1967, pp. 1147, 1164.

¹¹ "Acta Final", Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones, Santiago, Chile, 12-18 de agosto de 1959, OEA/Ser. C/11.5, 1960, p. 3.

¹² *Ibid.*, pp. 10-11.

- a. Estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América.
- b. Formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros, de considerarse apropiado, para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos, dentro del marco de sus legislaciones, de sus preceptos constitucionales y de sus compromisos internacionales, así como disposiciones apropiadas para fomentar el respeto a esos derechos.
- c. Preparar los estudios o informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones.
- d. Solicitar que los gobiernos de los Estados miembros le proporcionen información sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos.
- e. Servir a la OEA como órgano asesor en materia de derechos humanos.

La Comisión estaría compuesta por siete miembros, todos ellos nacionales de alguno de los países miembros, que habrían de ser "personas de alta autoridad moral y de reconocida versación en materia de derechos humanos". Los miembros serían elegidos por los gobiernos de los Estados miembros por periodos de cuatro años, pudiendo ser reelegidos para un periodo adicional.

ANTECEDENTES DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Como fue mencionado previamente, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 fue tan sólo una manifestación sobre las obligaciones morales de los miembros y no tenía carácter obligatorio. Sin embargo, al constatar la ausencia generalizada de libertades fundamentales en muchos países americanos, la OEA advirtió que las obligaciones morales se acatan mejor cuando se les da obligatoriedad legal. En 1959, los Ministros de Relaciones Exteriores congregados en la Quinta Reunión de Consulta, encargaron al Consejo Interamericano de Juristas que elaborara una convención sobre derechos humanos que tuviese carácter obligatorio y que concurriese los instrumentos necesarios para su protección. A pesar de ello y a diferencia del acelerado

desarrollo de la Comisión Interamericana, la elaboración de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la Convención Americana o la Convención)¹³ avanzó lentamente.

El CIJ aceptó la encomienda y aprobó, durante su Cuarta Reunión, en Santiago el 8 de septiembre de 1959, el borrador de la Convención, a fin de que se adoptara en la Undécima Conferencia Interamericana. En este documento se enumeraban diversos derechos sustantivos en materia económica, social y cultural, así como los derechos civiles y políticos. Debido al fracaso de Bahía de Cochinos, la Conferencia Interamericana no se celebró en 1961 y la revisión del borrador de la Convención se pospuso hasta la Segunda Conferencia Especializada Interamericana, celebrada en noviembre de 1965 en Río de Janeiro. En esa ocasión se decidió enviar el borrador de la Convención y otros bocetos alternativos presentados por Chile y Uruguay al Consejo de la OEA. El Consejo recibió la instrucción de escuchar las opiniones de la Comisión Interamericana y otros órganos interesados en el documento y de presentar una versión final en 1966 para someterla ante una conferencia especializada en derechos humanos en marzo de 1967.

Luego de revisar el borrador del CIJ, la Comisión sugirió al Consejo de la OEA que se eliminaran los derechos económicos, culturales y sociales, salvo los concernientes a los sindicatos. La Comisión también recomendó eliminar las disposiciones relativas a la soberanía permanente sobre los recursos naturales y la autodeterminación. En relación con estos derechos y principios, la Comisión declaró que era inapropiado ratificarlos e incluílos en una convención sobre derechos humanos; en lugar de ellos, sugirió que se incluyeran disposiciones generales que exhortaran a los Estados miembros a adoptar medidas internas para promover y hacer respetar esos derechos.

La revisión del nuevo borrador de la Convención se pospuso una vez más en 1967 debido a un nuevo acontecimiento, el 16 de diciembre de 1966: la Asamblea General de la ONU aprobó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y un Protocolo Opcional para este último. El primer pacto fue firmado por Costa Rica, Colombia, Honduras, El

Salvador y Uruguay y, el segundo, por estos mismos países más Ecuador. Al observar la acción que tomaron estos países, así como las semejanzas en los derechos sustantivos que proponían tanto el borrador del CIJ como el Pacto de la ONU, aunque con maquinarias institucionales diferentes para protegerlos, el Comité de Asuntos Legales y Políticos de la OEA advirtió al Consejo de la Organización, en mayo de 1967, sobre la posibilidad de que se presentarán conflictos entre los sistemas mundiales y regionales en la materia. Por tanto, sugirió, y el Consejo estuvo de acuerdo, que la consideración del borrador del CIJ se pospusiera hasta que se hiciera una consulta entre los Estados miembros sobre esta situación. En consecuencia, el Consejo planteó las siguientes dos preguntas a los Estados miembros:

1. si, al aprobar durante la 21 Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, las resoluciones A, B y C, concernientes a los convenios internacionales sobre derechos humanos, los gobiernos de los Estados americanos deseaban establecer un sistema universal único para la regulación de esos derechos, o si, por el contrario, consideraban la posibilidad de una coexistencia y coordinación entre las convenciones mundial y regionales en esa materia;
2. si, en este último caso, esos gobiernos consideraban que la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos que preveía el artículo 112 del Protocolo de Enmienda de la Carta de la Organización de Estados Americanos debía limitarse a crear un sistema interamericano insitucional y procesal para la protección de esos derechos, que comprendiera a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, con el tiempo, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁴

De los doce Estados que respondieron a la primera pregunta, diez de ellos —Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela— expresaron su opinión a favor de la “coexistencia y coordinación” de los Pactos de la ONU y de la Convención Interamericana. Sólo dos países, Argentina y Brasil, juzgaron poco

¹³ “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, OEA Serie sobre *Tribunales*, núm. 36, B-32, suscrita el 22 de noviembre de 1969, en vigor desde el 18 de julio de 1978; ONU, registro núm. 17955, 27 de agosto de 1979.

¹⁴ Consejo de la OEA, “Report on a Consultation with the Member States Regarding the Draft Convention on Human Rights”, presentado por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, OEA/Ser.C/V, 1967, Rev. 3, p. 4.

recomendable que se siguiera elaborando una Convención interamericana a la luz de las acciones de la ONU. Sin embargo, en su respuesta a la segunda pregunta, sólo cinco Estados—Ecuador, Guatemala, Venezuela, Colombia y Costa Rica—abogaron porque la Convención propuesta incluyera tanto reglas procesales como principios sustantivos. Chile y Uruguay, por otra parte, plantearon que la Convención sólo debía prever la creación de un sistema institucional y procesal. Chile adoptó la postura de que, para evitar conflictos entre ambos sistemas, la maquinaria interamericana sólo debía aplicar el derecho sustantivo aprobado por la ONU. Estados Unidos y México no expresaron una posición definitiva al respecto. El primero, respondiendo de manera ambigua, declaró que la Convención interamericana no debía estar necesariamente limitada a artículos institucionales y procesales, aunque tal vez era esa una medida apropiada.¹⁵ Ante la posibilidad de que se presentara un conflicto entre los pactos de la ONU y el borrador del CIJ, Estados Unidos señaló que para formarse una opinión informada del asunto sería necesario que se pusiera a disposición de los Estados miembros un estudio que comparara las disposiciones de los pactos de la ONU y de las varias convenciones interamericanas. La Secretaría de la Comisión Interamericana se hizo cargo de esos estudios¹⁶ y condujo que ambos sistemas podían coexistir. En particular, señaló:

La necesidad y conveniencia de una convención regional para el continente americano se basan en la existencia de un cuerpo de derecho internacional americano, construido de acuerdo con los requerimientos específicos de los países de este hemisferio. Asimismo, la necesidad y conveniencia se desprenden de la estrecha relación que existe entre los derechos humanos y el desarrollo e integración económica de la región de conformidad con las declaraciones hechas por los jefes de Estado durante la reunión en Punta del Este.

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Comparative Study of the United Nations Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights and of the Draft, Inter-American Conventions on Human Rights*, OEA/Ser.L/V/II.19, Doc. 18, 1968, p. 10.

¹⁶ *Ibid.*. Véase también, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Comparative Study of the United Nations Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights and the Draft, Inter-American Convention on Human Rights*, OEA/Ser.L/II.19, Doc. 26, 1968.

En consecuencia, la Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos debe ser autónoma, más que complementaria a los convenios de las Naciones Unidas, aunque debe, en efecto, actuar en coordinación con estos últimos.¹⁷

Pese a que muchos Estados no respondieron a ninguna de las preguntas y a la obvia renuencia de muchos de los que sí lo hicieron en cuanto a apoyar la existencia de un sistema regional independiente para que protegiera los derechos sustantivos, el Consejo de la OEA pidió en 1968 al CIJ que redactara el texto final del borrador de la Convención para somerlo ante los Estados miembros y adoptarlo en una Conferencia Especializada Interamericana a celebrarse en San José, Costa Rica, en noviembre de 1969. Dicha Conferencia Especializada finalmente aprobó durante ese noviembre la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también llamada el Pacto de San José.¹⁸ La Convención entró en vigor en 1978 con la ratificación de once Estados.

LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

La Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹⁹ con sus garantías sustantivas y su maquinaria institucional, es quizá el instrumento de su tipo más ambicioso y de mayor alcance que nunca antes haya elaborado un organismo interzacional. La Convención incrementó en gran medida el alcance y contenido de la Declaración Americana de 1948, al incluir derechos civiles y políticos mucho más elaborados y específicos. Por su parte, los órganos previstos por la Convención para proteger esos derechos son, en gran medida, muy semejantes a la maquinaria institucional de la Convención Europea. La Convención Americana prevé la creación de una Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual es idéntica a la entidad ya existente, así como un órgano puramente jurisdiccional, la Corte Interamericana de Derechos

¹⁷ *Ibid.*, Doc. 26, p. 3.

¹⁸ "Convención Americana sobre Derechos Humanos", OEA Serie sobre Tratados, núm. 36, suscrita el 22 de noviembre de 1969, en vigor desde el 18 de julio de 1978; ONU, registro núm. 17955, 27 de agosto de 1979.

¹⁹ *Ibid.*

Humanos. Ahora bien, a diferencia de sus contrapartes de Europa y la ONU, la Convención incorporó en un solo instrumento tanto los derechos garantizados como los medios para protegerlos.

La entrada en vigor de la Convención Americana creó, efectivamente, un sistema doble de protección de los derechos humanos a lo largo del continente. La Convención se convirtió en la fuente primaria para determinar las normas a las que estaban obligados los Estados parte, en tanto que la Declaración Americana y la Carta de la OEA siguieron definiendo las obligaciones de aquellos Estados miembros de la Organización que no formaban parte de la Convención. De acuerdo con su Estatuto y su Reglamento, la Comisión está facultada para atender demandas y resolver los casos presentados contra ambos tipos de Estados. Sin embargo, sólo puede referir a la Corte aquellos casos que conciernan a Estados que ratificaron la Convención y que aceptaron expresamente la jurisdicción de la Corte.

Lo que da a la Convención sus fortalezas y debilidades es la amplitud de su alcance. El hecho de crear una maquinaria regional para supervisar el acatamiento por parte de todas las naciones de los derechos previstos en ella se vio en su momento como un signo de bienvenida al aparente ocaso de la doctrina de la no intervención en el ámbito de los derechos humanos. Por otro lado, al reconocerse el derecho de las personas a denunciar la violación de sus derechos humanos, se daba sin duda un paso adelante hacia la meta de conferir a los individuos personalidad jurídica bajo el derecho internacional. La existencia de este tipo de acuerdos ha contribuido a promover la conciencia regional y mundial sobre los esfuerzos realizados para proteger los derechos humanos y, por ende, ha fortalecido los esfuerzos de los defensores nacionales que impulsan esas medidas.

No obstante, es claro que la Convención, en el momento de su redacción, garantizó muchos derechos civiles y políticos que, aunque engarzados en las legislaciones nacionales, no eran operativos o eran ignorados por muchos gobiernos del continente. En este sentido, la Convención establecía básicamente niveles máximos, no mínimos, de derechos humanos. Más aún, los artífices de ese instrumento trasladaron o proyectaron hacia el derecho muchos valores y actitudes que no estaban muy arraigados en América Latina. La Convención, tal como se la concibió y presentó, era indudablemente más apta para ser adoptada por países con instituciones legales estables y bien desarrolladas, y con una cultura política que apreciara y promoviera el estado de derecho. Por ejemplo, las

naciones que redactaron y aprobaron la Convención Europea eran, en su mayoría, democracias liberales genuinas con un poder judicial fuerte e independiente. Su propósito al elaborar la Convención fue fortalecer y preservar los derechos existentes, más que crear nuevos. La experiencia de América Latina contrasta radicalmente con eso.

Pese a su compromiso nominal con la democracia constitucional, muchos Estados latinoamericanos tenían un historial de oscilaciones entre el autoritarismo y experimentos democráticos fallidos. Asimismo, la ley del hombre y la fuerza bruta, en lugar del derecho, eran con demasiada frecuencia el vehículo del cambio político y legal a lo largo de la región. Al respecto, los profesores Henry Steiner y Phillip Austin han observado lo siguiente:

El desarrollo del sistema interamericano siguió un camino distinto del de su contraparte europea. Aunque, la estructura institucional es superficialmente muy similar y las disposiciones normativas son en muchos aspectos semejantes, las condiciones en las que ambos sistemas evolucionaron fueron radicalmente diferentes. En el Consejo de Europa, los gobiernos militares y otros tipos de autoritarismos han sido escasos y breves, mientras que en América Latina casi fueron la norma, hasta los cambios que se iniciaron en los años ochenta.

Los mayores retos que enfrenta el sistema europeo se resumen en asuntos tales como la duración de una detención antes del juicio o qué implicaciones tiene el derecho a la privacidad. En cambio, casos que impliquen estados de emergencia han sido relativamente pocos. La Comisión y la Corte europeas rara vez han tenido que tratar con gobiernos o sistemas legales nacionales que sean indiferentes o del todo antagónicos y que presenten problemas estructurales muy profundos que den lugar a violaciones sistemáticas y graves de los derechos humanos [...] Por el contrario, los estados de emergencia han sido comunes en América Latina, el poder judicial de las naciones a menudo ha sido sumamente débil o corrupto, y las prácticas a gran escala de la tortura, la desaparición de personas y las ejecuciones no han sido infrecuentes. Muchos de los gobiernos con los que la Comisión y la Corte Interamericanas han debido tratar muestran, en el mejor de los casos, una postura ambivalente respecto de esas instituciones, y en el peor, son francamente hostiles a ellas.²⁰

²⁰ Henry J. Steiner y Phillip Austin, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, 2a ed., Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 768-801.

LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS:
SUS PRINCIPALES ACTIVIDADES DE 1960 A 1973

Desde sus primeros años, la Comisión intentó vigorosamente promover y proteger los derechos humanos en el continente americano, examinando las denuncias individuales, haciendo recomendaciones y elaborando informes sobre las violaciones flagrantes de esos derechos en los Estados partes. Como lo señalara uno de los primeros miembros de la Comisión, el profesor Durward V. Sandifer: "[S]in aplicar otra sanción que la divulgación, la Comisión ha efectivamente establecido su rol de guardiana y crítica, lo que constituye un golpe considerable a la doctrina de la no intervención, tan celosamente preservada."²¹

Por ejemplo, durante su primera sesión en 1960, la Comisión interpuso de manera amplia las facultades establecidas en su Estatuto, en el sentido de que podría hacer recomendaciones generales tanto a cada país miembro, en lo individual, como a todos en conjunto respecto de la adopción de medidas progresivas en materia de derechos humanos, dentro del marco de su legislación interna.²² En un asunto relacionado, su capacidad para actuar a partir de las comunicaciones de individuos o grupos que denunciaran la violación de sus derechos humanos en los Estados miembros, la Comisión resolvió que no estaba facultada para emitir decisiones individuales relativas a esas quejas. Sin embargo, determinó que sí podía tomar conocimiento de las denuncias individuales a manera de información y, en poco tiempo, empezó a recibir y a actuar con base en ellas. Sin embargo, la ambigüedad inherente a esa interpretación de sus facultades la llevó a solicitar al Consejo de la OEA que hiciera explícitos esos poderes que ella misma se había atribuido implícitamente.

En 1965, la OEA aprobó la Resolución XXII, que exhortaba a que se ampliaran las funciones y facultades de la Comisión. En tal virtud, se enmendó el Estatuto de la Comisión en 1966 para incluir el artículo 9(bis) que la autorizaba formalmente para:

²¹ Durward V. Sandifer, "Human Rights in the Inter-American System", *Harvard Law Journal*, vol. 2, núm. 508, 1965, pp. 521 y 522.

²² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Labor Desempeñada Durante su Primer Período de Sesión*, 3-28 de octubre de 1960, OEA/Ser.L/V/II.1, Doc.32, 14 de marzo de 1961, pp. 9-10.

Examinar las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible; dirigirse al gobierno de cualquiera de los Estados americanos con el fin de obtener información que considere pertinente; y formular recomendaciones, cuando lo considere apropiado, para hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales.

Asimismo, en su artículo 9(bis)(a), el Estatuto modificado solicitaba a la Comisión que prestara "particular atención" a la observancia de los siguientes derechos humanos previstos en la Declaración Americana de 1948: el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personales; la igualdad ante la ley; la libertad religiosa; la libertad de investigación, opinión, expresión y divulgación; el derecho a un juicio justo; la protección contra la detención arbitraria; y el derecho al debido proceso legal. Además, el artículo 9(bis)(c) solicitaba a la Comisión:

Enviar un informe anual a la Conferencia Interamericana o a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que incluya (i) una exposición sobre el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos señalados por la Declaración Americana; (ii) una relación sobre los cambios en los cuales han de tomarse más medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos conforme lo prescribe la Declaración Americana, y (iii) formular las observaciones que la Comisión considere apropiadas respecto de las comunicaciones que haya recibido y sobre cualquiera otra información que la Comisión tenga a su alcance.

Ciertamente, algunas de las prioridades y actividades iniciales de la Comisión habían estado determinadas en parte por las realidades de la Guerra Fría y por la agenda que Estados Unidos estaba promoviendo en los órganos políticos de la OEA, que en ese entonces dominaba en forma efectiva. Con el advenimiento de la Guerra Fría, la política de Estados Unidos hacia América Latina sufrió un cambio significativo. La Política del Buen Vecino del gobierno de Roosevelt, con su declarado respaldo al principio de la no intervención, fue sustituida en los años cincuenta por una política que buscó contener la propagación del comunismo en el continente. De esta forma, Estados Unidos empezó a brindar apoyo diplomático y de otros tipos a muchos regímenes autoritarios, cuyas prácticas en materia de derechos humanos eran sumamente cuestionables,

con el argumento de que dichos gobiernos eran un baluarte contra la expansión comunista. Así, pese a su postura formal a favor del principio de no intervención y de los derechos humanos, Estados Unidos empezó a intervenir, militarmente y de otras formas, en los asuntos internos de aquellos países latinoamericanos que en su opinión simpatizaban con las ideologías comunistas.

Por ejemplo, en 1954 la CIA orquestó el derrocamiento de Jacobo Árbenz Guzmán, el presidente izquierdista de Guatemala y lo sustituyó con un régimen pro estadounidense y de derecha. Asimismo, en 1962, luego del episodio de Bahía de Cochinos, la Octava Reunión de Consulta, a instancias de Estados Unidos y sus seguidores, declaró que los principios del marxismo-leninismo eran incompatibles con el sistema interamericano y que "la alineación de [...] un gobierno con el bloque comunista rompe la unidad y solidaridad del hemisferio".²³ Poco después, se expulsó al gobierno de Castro de la OEA. En 1965, sin consultar previamente con la OEA, el presidente Lyndon B. Johnson envió tropas estadounidenses a la República Dominicana con el supuesto propósito de rescatar a los nacionales estadounidenses amenazados por los conflictos civiles en la isla. Más tarde, Johnson confesaría que el verdadero objetivo de la intervención de Estados Unidos había sido ayudar a evitar que se instalara otro gobierno comunista en el continente.²⁴

Por lo tanto, no es de sorprender que la situación de los derechos humanos en Cuba fuera de las primeras prioridades para la Comisión y que haya seguido siendo objeto de su atención desde 1961. En aquel entonces, la Comisión empezó a recibir muchas peticiones en las que se denunciaba el trato inhumano que las autoridades cubanas daban a los presos políticos. En 1962, la Comisión solicitó al gobierno cubano autorización para visitar la isla, así como información relevante respecto de esas denuncias. Las autoridades cubanas no respondieron a ninguna de las dos peticiones. A partir de ese momento, la Comisión presentó una relación detallada de las violaciones a los derechos

humanos cometidas en Cuba, en tres informes publicados en los años 1962, 1963 y 1967.²⁵

La Comisión también publicó tres informes sobre las denuncias de violaciones reiteradas a los derechos humanos en Haití en 1963, 1967 y 1969.²⁶ En 1962 y 1964 envió comunicados al gobierno haitiano en los que le solicitaba información relativa a esas acusaciones y le pedía permiso para sesionar en su país. El gobierno se rehusó a cooperar con la Comisión, esgrimiendo que tales solicitudes de información constituían una intervención en sus asuntos internos.

Durante este mismo periodo, la Comisión también investigó y publicó informes sobre violaciones de derechos humanos en Guatemala, República Dominicana, Paraguay y Nicaragua, para su propio uso.²⁷ Sin duda, el éxito más notable de la Comisión en este periodo ocurrió durante su misión extraordinaria en la República Dominicana en 1965.²⁸

Tras la intervención de Estados Unidos en los disturbios civiles de 1965 en República Dominicana, los ministros de Relaciones Exteriores de los Estados americanos decidieron crear y enviar a ese país una Fuerza Interamericana de Paz cuyo propósito fue restaurar las condiciones normales de vida y garantizar los derechos humanos de la ciudadanía. Poco después, el Secretario General de la OEA pidió a la Comisión que visitara Santo Domingo para investigar las numerosas denuncias de violación de los derechos humanos que habían interpuesto las facciones rivales en su lucha por el poder. Desde su llegada, la Comisión tuvo un papel muy activo e importante en las operaciones de paz: ayudó a proteger la vida de las personas ajenas al conflicto, negoció la liberación de prisioneros

²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en la República de Cuba*, OEA/Ser.L/V/II.4 Doc. 2, 20 de marzo de 1962; *Informe sobre la Situación de los Presos Políticos y su Familiares en Cuba*, OEA/Ser.L/V/II.7 Doc. 4, 17 de mayo de 1963; *Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Cuba*, OEA/Ser. L/V/II.17 Doc. 4, 7 de abril de 1967.

²⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití*, OEA/Ser.L/V/II.21 Doc. 6 (español), rev., 21 de mayo de 1969.

²⁷ Véase <http://www.cidh.org/pais_esp.htm>.

²⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la República Dominicana*, OEA/Ser.L/V/II.13 Doc. 14 Rev. (español), 15 de octubre 1965.

²³ "Parte Primera. Resolución II. Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Punta del Este, Uruguay, 22-31 de enero de 1962, OEA/Ser.C/II.8 (1962)", en *II Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance Applications*, 1964, p. 69.

²⁴ "Statement by President Johnson", *Department of State Bulletin*, núm. 740, 1962, p. 747.

de ambos bandos y logró que varios líderes políticos fueran liberados y pudieran salir a salvo del país. A instancias del Gobierno Provisional de la República Dominicana, la Comisión permaneció en el país para observar e informar sobre las elecciones presidenciales realizadas en junio de 1966. Esta misión histórica marcó el punto de inicio de las visitas de observación *in loco* de la Comisión a los Estados miembros de la OEA.

En reconocimiento de estas y otras acciones encomiadas a proteger los derechos humanos, la OEA designó a la Comisión un "órgano principal" de la Organización, con la firma del Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria celebrada en Buenos Aires en 1967. Dos años más tarde, la Comisión volvió a participar activamente en la protección de los derechos humanos en circunstancias muy difíciles.

Antes de que estallaran las hostilidades entre Honduras y El Salvador, en julio de 1969, ambos Estados habían solicitado a la Comisión que enviara una misión a investigar las denuncias de una serie de atrocidades cometidas contra sus nacionales en el territorio del otro país. La Comisión nombró de inmediato un Subcomité para que visitara ambos países e investigara los actos denunciados. Del 4 al 10 de julio de 1969, el Subcomité se entrevistó con funcionarios y particulares, y recibió quejas de ambos gobiernos. Cuando estalló el conflicto entre los dos Estados, el 14 de julio, a petición de El Salvador y de otras naciones americanas, la Comisión envió el Informe Preliminar del Subcomité a la Decimotercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores convocada para analizar la crisis. La Comisión siguió estudiando la situación en ambas naciones y recomendó que los dos gobiernos adoptaran las medidas apropiadas para garantizar que se socorriera debidamente a las víctimas y se impidieran futuras violaciones a los derechos humanos.²⁹

A principios de los años setenta, la Comisión empezó a expresar su preocupación frente a los actos de violencia cada vez más frecuentes y desestabilizadores que cometían actores no estatales. En particular, en su Informe Anual de 1971, la Comisión denunció los actos terroristas perpetrados en los Estados miembros como "un crimen masivo que crea

un clima de inseguridad y ansiedad con el pretexto de querer llevar más justicia social a las clases menos favorecidas."³⁰

La Comisión también empezó a urgir a los Estados miembros a que agilizaran los procesos judiciales, de tal suerte que las personas acusadas pudieran ser enjuiciadas sin demoras indebidas. Además, abogaba que los sistemas penales fueran mejorados a fin de que las prisiones cumplieran su propósito de rehabilitación y que los reclusos no fueran sometidos a un trato inhumano y degradante. De igual manera, la Comisión exhortó a que se adoptaran las medidas necesarias para garantizar que todos tuvieran acceso a la educación, al notar que el analfabetismo había aumentado en el continente en el curso de los últimos años.

Más importante aún, la Comisión empezó a hacer hincapié en el vínculo existente entre el ejercicio efectivo de la democracia y el respeto de los derechos humanos, asunto en el que ha seguido insistiendo de manera continua hasta la fecha. Al observar la inestabilidad política que imperaba en el hemisferio a principios de los setenta, la CIDH advertía que a menos que las naciones empezaran a solucionar dicho problema desde sus raíces, toda acción tendiente a salvaguardar los derechos humanos sería en gran medida infructuosa.

LAS ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN DE 1973 A PRINCIPIOS DE LOS AÑOS NOVENTA

Cabe recordar que cuando la Convención Americana estaba siendo negociada, a mediados de los sesenta, la mayor parte de los países miembros de la OEA, pese a su accentuada debilidad institucional, contaba con gobiernos nominalmente democráticos y elegidos libremente. En cambio, en 1978, cuando la Convención entró en vigor, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay, así como varios países centroamericanos, eran regidos por regímenes militares golpistas o por gobiernos civiles débiles bajo la tutela del ejército. Muchos de estos regímenes, que enfrentaban la insurgencia izquierdista o de otros grupos violentos, instituyeron políticas que violaban los derechos humanos básicos y las normas del derecho

²⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Especial El Salvador y Honduras*, OEA/Ser.L/V/II/23 Doc. 9 (español), rev. 29 de abril de 1970.

³⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual a la Asamblea General*, OAS/Ser.L/V/II/27 Doc. 11, rev. 6 de marzo de 1972, p. 15.

internacional humanitario. Los asesinatos sistemáticos, la tortura y las desapariciones, así como la proscripción de los partidos políticos, los sindicatos y los grupos estudiantiles, y la censura de los medios de comunicación, figuraban entre sus prácticas más emblemáticas. Más aún, muchos de estos regímenes, sobre todo en América del Sur, eran partidarios particularmente fervientes de la doctrina de la seguridad nacional y justificaban sus acciones (que equivocaban a un terror patrocinado por el Estado) como necesarias para ganar la así llamada Tercera Guerra Mundial contra el comunismo internacional, dentro o fuera de casa.

Estos regímenes solían calificar a las organizaciones no gubernamentales (ONG), locales y extranjeras, que denunciaban sus excesos ante la Comisión, como apologistas de la subversión. De ahí que desde los años setenta hasta finales de los ochenta, muchas élites en todo el continente llegaran a considerar la promoción de los derechos humanos como una especie de ideología de izquierda, lo cual a su vez, tuvo el desafortunado efecto de oscurecer y politizar el tema. En efecto, muchos de estos gobiernos consideraban que las indagaciones que hacía la Comisión sobre sus prácticas ilícitas y la divulgación posterior de las mismas eran prácticas que favorecían y agradaban a sus enemigos internos.

Por su parte, las políticas que aplicó Estados Unidos a lo largo del hemisferio durante los setenta y ochenta, con la notable excepción del gobierno de James Carter, propiciaron aún más que se politizaran los esfuerzos encauzados a promover el respeto de los derechos humanos. Esto fue especialmente cierto durante el gobierno de Ronald Reagan. Viendo los derechos humanos con el cristal de la Guerra Fría, ese gobierno apoyó a muchos de los peores violadores de los derechos humanos del continente, dadas sus declaradas credenciales anticomunistas. Siguiendo su política de enfrentar y "desangrar" a la Unión Soviética y a sus aliados putativos en todo el mundo, Reagan armó, financió y apoyó las acciones contrainsurgentes de los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, así como a los insurgentes nicaragüenses, pese a las violaciones que éstos cometían a los derechos humanos. Por ello, no es de sorprender que muchos en el hemisferio llegaran a identificar los derechos humanos, no como un cuerpo de reglas y procedimientos legales de protección, sino más bien como una herramienta de la política exterior estadounidense que era aplicada de manera selectiva y, a menudo, incongruente. Al mismo tiempo, mientras que cada vez más países se inclinaban por ratificar la

Convención Americana, Estados Unidos se rehusó a hacerlo. Estas realidades deben ser comprendidas para poder apreciar el complejo entorno en el que operó la Comisión durante ese periodo.

Su logro más destacado a lo largo de esta difícil etapa de gobiernos autoritarios fue quizá la publicación de los informes por país, sobre todo del Cono Sur, que evaluaban las prácticas de los gobiernos de la región en materia de derechos humanos. A este respecto, son dignos de mención los informes de 1974, 1976 y 1977 sobre Chile,³¹ los de 1978 sobre Paraguay y Uruguay,³² y el de 1980 sobre Argentina.³³ Varios de estos informes fueron el resultado de las visitas de observación *in loco* que realizó la Comisión, mientras que otros, dado que el gobierno concernido no la autorizaba a ello, fueron redactados por iniciativa propia de la Comisión. Estos informes y las visitas de observación elevaron considerablemente la credibilidad, notoriedad y prestigio de la CIDH en toda la región. Sin duda, la visita de la Comisión a Argentina en 1979 fue la más exitosa en término de resultados.³⁴

A su llegada a Buenos Aires, en el momento más álgido de la "guerra sucia" del régimen de facto contra la subversión, la Comisión recibió los testimonios de miles de personas: entre ellas, los de parientes de los desaparecidos y de otras víctimas de los excesos del régimen. El informe de 1980 de la Comisión presenta una crónica detallada del carácter sistemático de las violaciones de los derechos humanos que perpetraba el gobierno militar de ese país.³⁵ En Argentina, muchos afirman que la publicación de ese informe contribuyó a que disminuyera notablemente

³¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos Humanos en Chile*, OEA/Ser.L/V/II.34 Doc. 21, 25 de octubre de 1974; *Sigundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile*, OEA/Ser.L/V/II.37 Doc. 19, Corr. 1, 28 de junio de 1976; *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile*, OEA/Ser.L/V/II.40 Doc. 10, 11 de febrero de 1977.

³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*, OEA/Ser.L/V/II.43 Doc. 13, Corr. 1, 31 de enero de 1978; *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Uruguay*, OEA/Ser.L/V/II.43 Doc. 19, corr. 1, 31 de enero de 1978.

³³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina*, OEA/Ser.L/V/II.49 Doc. 19, 11 de abril de 1980.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

el número de desapariciones reportadas. Sin embargo, además de la repercusión que tuvo en el continente, varios gobiernos y órganos intergubernamentales de Europa tomaron como base ese informe para definir sus políticas hacia Argentina.

Durante ese periodo, el sistema de denuncias individuales no era muy conocido fuera de la región del Cono Sur y, por tanto, no era muy utilizado por las víctimas de abusos de los derechos humanos, o sus representantes, en otras partes del hemisferio. Más aún, cuando la Comisión llegaba efectivamente a abrir un caso, muchos gobiernos simplemente se rehusaban a cooperar con ella y hacían caso omiso de sus requerimientos de información. En consecuencia, no fue sino hasta fines de los años ochenta que la determinación de violaciones a los derechos humanos, según los términos de la Declaración Americana y la Convención Americana (luego de que el tratado entrara en vigor en 1978), llegó a ser una parte significativa de las labores de la Comisión. Sin embargo, esto no significa que la CIDH no haya emitido varias resoluciones de fondo muy importantes e innovadoras. Por ejemplo, sus decisiones, debatidas a finales de los ochenta y finalmente emitidas en 1992, en las que se determinaba que las medidas de amnistía aplicadas en Argentina y Uruguay eran violatorias de la Convención Americana, realmente marcaron un hito y dieron ímpetu al movimiento mundial contra la impunidad.³⁶ Asimismo, a principios de 1986, la Comisión rompió, por fortuna, con sus prácticas pasadas y empezó a remitir casos a la Corte Interamericana.

LAS ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN DESDE PRINCIPIOS DE LOS NOVENTA HASTA LA FECHA

A finales de los años ochenta, la mayoría de los regímenes autoritarios en la región habían desaparecido y, a principios de los noventa, todos los

³⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Herrera y otros, *Informe N.º 28/92*, Argentina, casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309, y 10.311, 2 de octubre de 1992; *Informe Anual 1992-1993*, OEA/Ser.L/V/II.83 Doc. 14, 12 de marzo de 1993; De los Santos Mendoza y otros, *Informe N.º 29/92*, Uruguay, casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.374 y 10.375, 2 de octubre de 1992; *Informe Anual 1992-1993*, OEA/Ser.L/V/II.83 Doc. 14, 12 de marzo de 1993.

gobiernos de los Estados miembros de la OEA habían sido libremente elegidos, con la excepción de Cuba. La caída de la Unión Soviética, el fin de la Guerra Fría y de los conflictos armados en Centroamérica, así como el nacimiento y fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil a lo largo del continente, parecían ser buena señal para incrementar el respeto de los derechos humanos, en los ámbitos nacional y regional. Al mismo tiempo, las políticas del gobierno de Clinton hacia la región tenían un enfoque menos ideológico y más multilateral que las de los dos gobiernos previos. Aunque continuó apoyando las políticas anteriores de aislar a Castro y erradicar la producción de coca en la región andina, el presidente estadounidense lanzó nuevas iniciativas para mejorar el estado de derecho y las instituciones democráticas en América Latina, al promover reformas judiciales y varias medidas contra la corrupción. También adoptó una postura más agresiva para alcanzar los intereses económicos de Estados Unidos en toda la región, insistiendo en la apertura de los mercados como una condición para que los países recibieran ayuda financiera del exterior. El gobierno de Clinton también apoyó con fuerza el quehacer de la Comisión y de la Corte en los órganos políticos de la OEA.

En América Latina, varios Estados que estaban saliendo de años de gobierno autoritario dieron algunos pasos simbólicos e importantes para romper con el pasado. Se instalaron Comisiones de la Verdad en Argentina, Chile, El Salvador y, más tarde, en Guatemala. Más aún, entre los primeros actos de los gobiernos recientemente elegidos de Argentina, Chile y Uruguay destacan la ratificación de la Convención Americana y la aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte. A mediados de los años noventa, los gobiernos de México y Brasil invitaron por primera vez a la Comisión para que realizara visitas in situ con el fin de evaluar la situación de los derechos humanos en ambos países. Asimismo, en 1998 las dos naciones aceptaron la competencia de la Corte Interamericana. Durante este periodo, diversos Estados, entre ellos Argentina, Brasil, Colombia y México, empezaron por primera vez a diseñar planes nacionales en materia de derechos humanos, los cuales se definieron en parte con base en la jurisprudencia de la Comisión y de la Corte.

Otra consecuencia inmediata de las nuevas condiciones políticas en la región latinoamericana fue el incremento sustancial del número de peticiones a la Comisión que exigían resarcimiento por las violaciones cometidas en el pasado por regímenes autoritarios. Aunque los gobiernos

recientemente elegidos ya no violaban los derechos humanos como parte de una política estatal, la naturaleza de las nuevas denuncias pronto hizo evidente que muchos países padecían profundas deficiencias estructurales y problemas endémicos, como la violencia policiaca, la discriminación racial y de otros tipos, la exclusión de los grupos vulnerables de una participación significativa en la política y la ineficiencia, corrupción o debilidad del poder judicial. Y lo más inquietante de todo era que muchas de las nuevas denuncias que hacían eco del pasado se referían a la violación de derechos fundamentales, como el derecho a la vida y la prohibición de la tortura.

Al comprender que esos problemas y deficiencias podrían socavar las instituciones democráticas y el respeto a los derechos humanos, a menos que se les proveyera un remedio, a principios de los noventa la Comisión empezó a vigilar muy de cerca la situación de los derechos humanos en aquellos países que presentaban las instituciones democráticas más frías y que seguían padeciendo de violencia política. Las situaciones en Guatemala y Haití eran especialmente preocupantes a este respecto. Además de las visitas periódicas a esos países, la CIDH publicó cuatro informes sobre la situación de los derechos humanos en Haití entre 1990 y 1995,³⁷ y tres sobre Guatemala entre 1993 y 2001.³⁸ También se prestó especial atención, aunque por motivos ligeramente diferentes, a los casos de Colombia y Perú, que en ese momento eran los únicos países del continente en los que seguía habiendo conflictos internos armados.³⁹

³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití*, OEA/Ser.L/V/II.77, rev.1 Doc. 18, 8 de mayo de 1990; *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití*, OEA/Ser.L/V/II.85 Doc. 9, rev. 11 de febrero de 1994; *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití*, 1991, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití*, OEA/Ser.L/V.88 Doc. 10, rev. 1 de febrero de 1995.

³⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.83 Doc. 16, rev. 1 de junio de 1993; *Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Llanuras "Comunidades de Población en Resistencia" de Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.86 Doc. 5, rev. 1, 16 de junio de 1994; *Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.111 Doc. 21, rev. 6 de abril de 2001.

³⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú*, OEA/Ser.L/V/II.83 Doc. 31, 12 de marzo de 1993; *Segundo*

Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 59, rev. 2 de junio de 2000; *Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.84 Doc. 39, rev. 14 de octubre de 1993; *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102 Doc. 9, rev. 1, 26 de febrero de 1999.

Rese a las prolongadas hostilidades y al fracaso de las negociaciones con los grupos guerrilleros que controlan grandes porciones del territorio nacional, Colombia siempre ha tenido instituciones democráticas relativamente fuertes, elecciones regulares, una prensa libre y gobiernos que han buscado la asesoría de la Comisión y otros órganos intergubernamentales. Los aspectos que principalmente han preocupado a la Comisión incluyen los lazos estrechos que mantienen las fuerzas de seguridad colombianas con varios grupos paramilitares; las violaciones al derecho internacional humanitario que han cometido todas las partes en el conflicto; el recurso a cortes militares para eximir a los miembros de las fuerzas de seguridad de su responsabilidad por infringir los derechos humanos; los ataques contra los defensores de los derechos humanos; y el imperio de la cultura de la impunidad, que refleja la incapacidad de las autoridades de seguridad y del poder judicial civil para investigar y castigar prácticamente cualquier tipo de conducta criminal. Al destacar éstos y otros problemas relacionados con los derechos humanos, la Comisión como tal o algunos de sus miembros han visitado regularmente el país. En 1999, la CIDH publicó un informe de enorme importancia sobre la situación de los derechos humanos y el conflicto armado en Colombia,⁴⁰ y a la fecha está preparando una actualización basada en su visita *in loco* más reciente. Cabe hacer notar que tanto la legislación promovida por el gobierno, como las resoluciones de la Corte Constitucional de Colombia tendientes a implementar las resoluciones de la Comisión, la Corte y otros órganos de derechos humanos, son las más ambiciosas e innovadoras en la región.

La naturaleza y el tenor de las relaciones de la Comisión con el gobierno de Alberto Fujimori en Perú fueron muy distintas. Luego de su "autogolpe de Estado" en abril de 1992, con el que abolió al Congreso e hizo una purga del personal judicial participante en cada uno de los

⁴⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102 Doc. 9, Rev. 1, 26 de febrero de 1999.

⁴¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102 Doc. 9, Rev. 1, 26 de febrero de 1999.

aspectos de la administración de la justicia, el presidente Fujimori adquirió varios compromisos con la OEA relativos a la pronta restauración de la democracia. Por desgracia, los órganos políticos de la Organización no se esforzaron mucho por hacer que Fujimori los cumpliera. La Comisión se prontó empezó a recibir verdaderas oleadas de quejas en las que se denunciaban las violaciones al derecho de recibir un juicio justo en relación con la aplicación de las leyes antiterroristas de Perú. Otras peticiones revelaban infracciones sistemáticas del derecho a la vida, incluidas desapariciones, el derecho a un trato humano, el derecho a la libertad personal y la libertad de expresión. Dado que el gobierno se negaba a atender los casos en los que la Comisión había determinado que se había perpetrado una violación, ésta empezó a remitir a la Corte Interamericana aquellos casos que eran más representativos de las prácticas ilícitas del gobierno de Fujimori. En respuesta, Perú promovió—sin éxito— varias iniciativas entre los órganos políticos de la OEA que tenían el supuesto propósito de “fortalecer” el sistema de derechos humanos regional, pero cuya finalidad real era limitar, o incluso eliminar, las facultades supervisoras de la Comisión. Más aún, en 1999 Perú trató de retirar su aceptación de la jurisdicción de la Corte con el fin de evitar que se litigaran varios casos muy notorios. Aunque la Corte determinó que el supuesto retiro de Perú no tenía efecto y, por ende, procedió a emitir su fallo en esos y otros casos contra el país, el gobierno de Fujimori siguió desafiando a la Corte al ignorar sus órdenes y resoluciones. Frente a ese desafío, la OEA se mantuvo en gran medida pasiva, pese al papel que debía desempeñar como garante último de la integridad del sistema de derechos humanos que sus miembros habían creado. En 1998, la Comisión entera visitó Perú y el 4 de junio de 2000, en vísperas de la Asamblea General de la OEA que tendría lugar en Windsor, Canadá, publicó su informe sobre la situación de los derechos humanos en ese país.⁴¹

El documento detallaba meticulosamente la destrucción progresiva del estado de derecho y de la democracia durante el mandato de Fujimori, y retaba a la OEA a que actuara como convenía pues los recientes comicios

presidenciales, en donde Fujimori había resultado electo para un tercer periodo, constituían una “interrupción irregular del proceso democrático”. Así fue como los órganos políticos de la OEA se pusieron a la altura de las circunstancias y pidieron al gobierno de Fujimori que adoptara una serie de medidas, las cuales sin duda influyeron en la decisión que tomó este último, varios meses más tarde, de renunciar vergonzosamente a la presidencia. La labor que realizó la Comisión en Perú la mostró en todo su esplendor. Al utilizar todos los medios a su alcance, que incluían el ejercicio de su función diplomático-política dentro de la OEA, la CIDH, junto con la Corte, no sólo fue capaz de lograr que se hiciera justicia en los casos individuales, sino que también, mediante la divulgación pública de éstos, pudo actuar como un mecanismo de “advertencia temprana”, que mantuvo a la región informada de las cosas terribles que estaban ocurriendo en un importante Estado del continente.

Durante este mismo periodo, las ONG de derechos humanos, que florecían y proliferaban a lo largo de la región, empezaron a interponer muchos recursos en los que planteaban nuevas y novedosas denuncias legales concernientes, entre otros, a los derechos de la mujer, la libertad de expresión, los derechos de los pueblos indígenas, los derechos ambientales, los derechos laborales, el VIH-SIDA y otros derechos económicos, sociales y culturales. Sin duda, sus acciones se vieron estimuladas por la entrada en vigor del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)⁴² y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belén Do Pará),⁴³ en 1999 y 1995, respectivamente.

A mediados de los noventa, pese a la realización de elecciones regulares y a la existencia de sociedades más libres y abiertas, muchos países, en particular de América del Sur, empezaron a experimentar graves problemas económicos y un deterioro marcado de las instituciones demo-

⁴² “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, “Protocolo de San Salvador”, OEA Serie de Tratados núm. 69, A-52, adoptado el 17 de noviembre de 1988, en vigor desde el 16 de noviembre de 1999.

⁴³ “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”, “Convención de Belén Do Pará”, OEA Serie de Tratados, A-61, adoptada el 6 de septiembre de 1994, en vigor desde el 3 de mayo de 1995.

⁴¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú*, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 59, rev. 2 de junio de 2000.

cráticas, que contribuyeron a alentar los intentos de golpe de Estado y otras vías para lograr un cambio de régimen. Si bien estos ataques al orden constitucional no son del todo cosa del pasado, la OEA al fin empezó a tomar ciertas acciones para repudiarlos. La Resolución 1080,⁴⁴ que estipula la expulsión de la OEA de los regímenes golpistas, y la Carta Democrática Interamericana⁴⁵ de 2001 dejan en claro que la Organización y sus países miembros no aceptan ya los golpes de Estado. De acuerdo con estos avances positivos, en fecha reciente la Comisión ha estado muy atenta a la situación de conflicto político en Venezuela, sobre todo desde el intento de golpe contra el presidente Chávez, en abril de 2002, así como a las situaciones de Bolivia, Ecuador, Guatemala y Haití. En marzo de 2003, la CIDH publicó un amplio informe sobre Venezuela, en el que se analizan las razones del clima altamente polarizado de ese país y sus efectos negativos sobre la protección de los derechos humanos.⁴⁶

El sistema de derechos humanos sufrió cierto revés en 1998, cuando Trinidad y Tobago denunció formalmente violaciones a la Convención Americana. Esta acción sin precedentes se debió en gran medida al hecho de que la Comisión examinara numerosas demandas en las que se alegaba que la imposición de la pena de muerte obligatoria en todos los casos capitales violaba numerosas disposiciones de la Convención Americana. La Comisión, en sus informes preliminares de 1999,⁴⁷ y la Corte Interamericana, tras un juicio de méritos en 2002,⁴⁸ confirmaron dichas violaciones. En 1999, el gobierno de Trinidad también ejecutó a varias personas, contraviniendo directamente las órdenes de carácter obligatorio que había emitido la Corte Interamericana. Pero, a pesar de estar al tanto de esa patente infracción de la Convención Americana, los órganos políticos

de la OEA decidieron no hacer absolutamente nada. Aunque la Comisión ha emitido resoluciones semejantes sobre el uso de la pena de muerte obligatoria en otros países caribeños, ninguno de ellos ha seguido el ejemplo de Trinidad y Tobago. Por fortuna, el nuevo gobierno de esta nación ha declarado su intención de reingresar a la Convención en su debido momento.

Como resultado del aumento en el número de peticiones recibidas durante la pasada década, la Comisión hizo de la resolución de esos casos su prioridad. Por ejemplo, en 1996 publicó 31 decisiones: 14 sobre admisibilidad o inadmisibilidad; 16 en cuanto al mérito y una solución amistosa.⁴⁹ En 2000, la CIDH emitió 153 decisiones, cinco veces más que en 1996, que incluyeron 35 de admisibilidad; 21 de inadmisibilidad; 23 resoluciones en cuanto al mérito; 13 soluciones amistosas y 61 decisiones ordenando el archivo del caso.⁵⁰ Muchas de las decisiones adoptadas por la Comisión durante los noventa consolidaron la jurisprudencia existente o abrieron nuevas rutas en campos tan diversos como las leyes sobre amnistía, la pena de muerte, la justicia militar, las medidas antiterroristas, las garantías de un juicio justo, los derechos indígenas, los derechos de las personas discapacitadas y los derechos laborales. Además, el número de soluciones amistosas por mediación de la Comisión ha aumentado enormemente en los años recientes. Estos acuerdos de soluciones amistosas, que la Comisión suele ofrecer a los litigantes por lo general después de haber declarado admisible una petición y haber abierto el caso, brindan una alternativa atractiva frente a la posibilidad de un prolongado litigio ante la Comisión y la Corte. Sobre todo, estos acuerdos han dado por resultado acciones de resarcimiento sumamente creativas y generosas para amplias categorías de víctimas de violaciones a los derechos humanos. Por tanto, han llegado a constituir una actividad muy relevante de la Comisión, aunque también sumamente costosa en términos de tiempo.

⁴⁴ OEA, AC/RES. 1080, XXI/O/91.
⁴⁵ OEA, AC/RES. 1838, XXI/O/01.

⁴⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 4, rev. 1, 24 de octubre de 2003.

⁴⁷ Véase por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Haití/Hilare*, Informe núm. 43/98, Trinidad y Tobago, caso 11.816, 25 de septiembre de 1998; *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1998*, OEA/Ser.L/V/II.102 Doc. 6, rev. 16 de abril de 1999.

⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Hilare, Constandine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago*, sentencia de 21 de junio de 2002, serie C núm. 94.

⁴⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1996*, OEA/Ser.L/V/II.95 Doc. 7, rev., 14 de marzo de 1997.

⁵⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000*, OEA/Ser.L/V/II.111 Doc. 20, rev., 16 de abril de 2001.

Ahora bien, la insistencia en la resolución de casos no ha ido en detrimento de las visitas de observación *in loco* y la elaboración de informes por país. Éstos siguen representando una parte vital del quehacer de la Comisión, sobre todo en lo que respecta a aquellos países que padecen conflictos armados o problemas institucionales de gravedad, como Colombia, Guatemala, Haití y Venezuela. Sin embargo, las visitas de trabajo que han realizado en años recientes el Comisionado y los funcionarios de la Comisión responsables del país en cuestión, al término de las cuales se elaboran comunicados de prensa, han reemplazado en cierta medida a las visitas *in situ* que hacía la Comisión en pleno y que, por ende, resultaban más engorrosas y costosas. Cabe esperar que en futuras visitas y en los informes de ahí derivados, en lugar de examinar la situación global de los derechos humanos en el país en cuestión, la Comisión se enfoque mucho más en identificar y elaborar recomendaciones que conciernen a prácticas muy específicas en esa materia. Los informes más recientes sobre Guatemala y Venezuela, publicados en marzo de 2004, son indicativos de esa tendencia.⁵¹

Alo largo de los años noventa, la Comisión amplió considerablemente el número de sus Relatorías Especiales Temáticas, ya fuera por iniciativa propia o en respuesta a alguna solicitud expresa de las ONG y de los órganos políticos de la OEA. Estas relatorías no sólo hicieron que la opinión pública conociera las dificultades que enfrentan ciertos grupos vulnerables o los obstáculos que se presentan al libre ejercicio de algunos derechos fundamentales, sino que también dieron lugar a que se sentaran nuevos estándares en esta materia. La labor de estos mecanismos también enriqueció y fortaleció la actividad más general de la CIDH consistente en supervisar las prácticas de derechos humanos en los países visitados. A la fecha, la Comisión cuenta con Relatores Especiales para los derechos de los niños, las mujeres, los pueblos indígenas, los desplazados internos, los trabajadores migrantes, las condiciones carcelarias y la libertad de expresión. Asimismo, en respuesta a su preocupación por el incremento en los ataques a aquellos que trabajan en favor de los

derechos humanos en la región, a finales de 2001 la Comisión creó, dentro de su Secretaría Ejecutiva, la Unidad Funcional de Defensores de Derechos Humanos, la cual evalúa regularmente la situación de los trabajadores y organizaciones de derechos humanos en riesgo y recomienda a la Comisión que emita medidas precautorias para resguardar a esas personas y grupos de un daño irreparable. Muchos de esos mecanismos temáticos están apoyados por contribuciones económicas voluntarias de los Estados miembros de la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo y varios organismos de asistencia europeos. Asumiendo que haya más recursos para apoyar esas relatorías, lo más probable es que las visitas de trabajo a los Estados miembros por parte de dichos mecanismos temáticos aumenten drásticamente.

Al cierre de los años noventa ya había concluido la así llamada década de transición a la democracia en la región. Sin embargo, es claro que las esperanzas que en un inicio se tuvieron de consolidar las instituciones democráticas y el estado de derecho, que son indispensables para proteger los derechos humanos de forma local, no fueron satisfechas en muchas naciones del hemisferio. A pesar de esto, sí se han hecho algunos progresos en ciertas áreas. Los pueblos de la región conocen más sus derechos humanos básicos y saben cómo acudir a la Comisión para exigir una reparación legal cuando éstos no son respetados. Más aún, han mostrado ser mucho menos tolerantes a la corrupción oficial y, por lo general, reclaman mucha más transparencia y rendición de cuentas de sus representantes elegidos que en el pasado. Asimismo, varios gobiernos, entre los que destacan Argentina, Chile y México, adoptaron recientemente nuevas medidas para combatir la impunidad y enfrentar los conflictivos legados del pasado. Como se sugiere en este trabajo, los cambios en los gobiernos y sus políticas, así como en las condiciones políticas y económicas de la región, han planteado nuevos retos a la Comisión a lo largo de los años. A este respecto, la Comisión y la Corte enfrentan ciertos desafíos y obstáculos que merecen especial atención y análisis.

Sin duda alguna, el mayor obstáculo para el funcionamiento eficaz de ambas instancias es la falta de recursos humanos y financieros. Dicho en pocas palabras, el sistema de peticiones y casos está en peligro inminente de derrumbarse. Los 17 abogados que trabajan para la Comisión y que a la fecha atienden casi mil casos abiertos no se dan abasto para hacer frente al incremento anual de peticiones y, por tanto, no pueden respon-

⁵¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/III.118 Doc. 5, rev. 1, 29 de diciembre de 2003; *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, OEA/Ser.LV/II.118 Doc. 4, rev. 1, 2^a de octubre de 2003.

der a las expectativas razonables que tienen los Estados y las víctimas de obtener una pronta resolución. El promedio anual de peticiones recibidas entre 1997 y 2001 fue de 609.⁵² En 2002, la Comisión recibió 4 656 peticiones individuales, 3 635 de las cuales concernían al llamado "corralito" (el congelamiento de las cuentas de la banca privada) en Argentina.⁵³ Al margen de las peticiones del "corralito", la CIDH recibió 1 021 quejas en 2002, o 40% más que el promedio de los cinco años anteriores.⁵⁴ Esta tendencia continuó en 2003, con un total de 1 080 nuevas quejas.⁵⁵

La situación de la Corte es aún más precaria. Como resultado de la reforma del Reglamento de la Comisión en 2001, por la que presuntamente todos los casos ahora han de ser remitidos a la Corte, los seis abogados que la conforman son del todo insuficientes para atender los 50 casos adicionales en curso y las más de 60 medidas provisionales que tiene en sus registros, y mucho menos con los 15 a 20 casos nuevos por año que se prevé le remitirá la Comisión.

Aunque la CIDH es el órgano principal de la OEA en el área de los derechos humanos, su presupuesto representa menos de 3.5% del presupuesto total de la Organización. Cabe señalar que los miembros tanto de la Comisión como de la Corte no son empleados asalariados de la OEA, sino que se les paga honorarios y viáticos cuando sesionan o realizan alguna otra actividad oficial. Cerca de dos terceras partes del presupuesto total de la Comisión se gasta en salarios y prestaciones; el resto apenas cubre los costos de dos sesiones regulares, la publicación de los informes anuales y especiales, y el costo de los contratos por resultado. Esto significa que el presupuesto no prevé ni la realización de una sola visita de observación a un Estado miembro (de las que suelen hacerse dos por año, en promedio), ni el litigio de un solo caso ante la Corte. Para llevar a cabo éstas y otras actividades de su mandato, la Comisión ha tenido que depender de las contribuciones voluntarias de Estados Unidos y

otros países europeos. Por su parte, la Corte ha recibido fondos de la Unión Europea que la ayudan a sufragar el costo de sus publicaciones. Es claro que, de no obtener recursos adicionales, ninguno de los dos órganos podrá seguir realizando en el futuro próximo las tareas que le han sido encomendadas. Y, dado que la OEA es un organismo en crisis financiera permanentemente, las probabilidades de que el financiamiento actual sea bastante escasas.

Por otra parte, el hecho de que los miembros de la Convención Americana no hayan cumplido con incorporar debidamente los derechos y garantías de ese instrumento en sus leyes nacionales, ni hayan acatado las órdenes y fallos de la Comisión y la Corte, también afecta negativamente el funcionamiento del sistema. Algo que a menudo se pasa por alto es el hecho de que la responsabilidad de implementar la Convención Americana descansa primordialmente en los Estados parte de la misma. De acuerdo con la Convención Americana, los países signatarios no sólo se comprometen a garantizar que todas las personas bajo su jurisdicción gocen del libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por ese instrumento, sino también a dar efecto legal y armonizar las interpretaciones de sus leyes internas con esos derechos y libertades. Como corolario, en ocasiones, quizá deban modificar o incluso derogar alguna norma legal nacional, si ésta es incompatible con las obligaciones asumidas en la Convención. Asimismo, se exige a los Estados parte que otorguen remedios judiciales efectivos a toda persona que denuncie la violación de esos derechos y libertades. La regla de la Convención que prevé el agotamiento previo de las instancias nacionales está basada en el principio de que debe darse a todo Estado la oportunidad de que provea por sí mismo una reparación dentro del marco de su sistema legal, antes de que las víctimas de violaciones puedan invocar la protección de los órganos de supervisión de la Convención. Por ende, la protección internacional que brindan la Comisión y la Corte es esencialmente de carácter subsidiario. Esto lo confirma el Preámbulo de la Convención, cuando señala que la protección internacional refuerza o complementa aquella que brindan las leyes nacionales de los Estados signatarios.

Por ello, resulta muy inquietante que, en casos concretos, la Comisión a menudo ha encontrado situaciones en las que los Estados signatarios de la Convención no habían hecho operativos los derechos previstos

⁵² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2002*, OEA/Ser.L/V/II.01.17 Doc. 1, rev. 1, 7 de marzo de 2003, capítulo III.B.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

por ésta en sus legislaciones, o casos en los que ciertos jueces habían aplicado normas de la legislación nacional que contravenían los compromisos adquiridos por el país al ser parte de la Convención. El objeto que si las leyes nacionales no reconocen esos derechos, no pueden entonces existir remedios internos para reparar la violación de los mismos. Afortunadamente, durante la década pasada, algunas naciones adoptaron ciertas medidas para corregir esa situación. Por ejemplo, algunos Estados incorporaron directamente en su legislación nacional ciertas disposiciones de la Convención, mientras que otros tienen constituciones que otorgan supremacía a la Convención y a otros tratados de derechos humanos por sobre el derecho interno. Más aún, el registro de los países signatarios que han cumplido con las decisiones de la Comisión y la Corte en cuanto al pago de indemnizaciones monetarias a las víctimas de violaciones de derechos humanos ha mejorado en comparación con el período de los regímenes autoritarios. Sin embargo, ningún Estado ha incorporado mecanismos y procedimientos legales que impongan el cumplimiento *in iure* de los fallos y órdenes de la Comisión y de la Corte. La gran mayoría de los Estados parte, por lo general apela a la *res judicata* (cosa juzgada) o a la prescripción según las leyes internas como excusa para no cumplir con las órdenes y fallos que les exigen identificar, juzgar y castigar a los agentes estatales que fueron responsables de violar los derechos humanos. En consecuencia, la impunidad por esos violaciones sigue siendo la norma en toda la región. El hecho de que muchos países firmantes incumplan de manera habitual y generalizada numerosos aspectos de las decisiones de los órganos supervisores de la Convención resta credibilidad y eficacia al sistema.

Para que el sistema de derechos humanos de la región sea plenamente efectivo, los Estados miembros de la OEA deben tomar en serio su papel como garantes solitarios y últimos de la integridad del sistema. Es muy revelador que los órganos políticos de la OEA por lo general se mostraran más dispuestos a adoptar medidas en apoyo a las decisiones de la Comisión cuando las dictaduras predominaban en la región, que durante la última década de gobiernos libremente elegidos. Como se mencionó antes, estos órganos no hicieron absolutamente nada cuando los gobiernos de Perú y Trinidad y Tobago estaban desafiando abiertamente a la Comisión y a la Corte. No fue sino hasta después de la caída de Fujimori, en 2002, cuando varios Estados miembros empezaron a pre-

parar propuestas para crear un procedimiento de revisión anual por la Asamblea General y el Consejo Permanente de la OEA a fin de evaluar el cumplimiento de las resoluciones de la Comisión y la Corte. Sin embargo, pese al debate que se está llevando a cabo, la Organización no ha acordado todavía un tipo de mecanismo para ese fin. Por ende, en 2000, cuando la Comisión revisó su Reglamento, incluyó una nueva cláusula por la cual ahora puede adoptar las medidas de seguimiento que juzgue convenientes, como por ejemplo requerir información de los litigantes y realizar audiencias a fin de verificar que se esté dando cumplimiento a sus decisiones. Más aún, en su Informe Anual de 2001, la CIDH introdujo un nuevo capítulo en el que describe el grado de acatamiento de sus recomendaciones en los casos dictaminados y publicados en el curso de los años previos.³⁶ Cabe señalar que, en el Consejo de Europa, el cumplimiento de las decisiones de la Corte Europea de Derechos Humanos trae aparejado la imposición de sanciones: entre ellas, la expulsión del sistema regional. La voluntad política de la OEA muy probablemente volverá a ponerse a prueba ante la abierta negativa de Venezuela de cumplir con las decisiones de la Comisión y la Corte, y los ataques partidariamente estridentes y vulgares del presidente Chávez contra los miembros y personal de la Comisión.

Un reto muy claro que enfrenta la Comisión es la necesidad de elaborar una estrategia coherente para manejar los derechos económicos, sociales y culturales. Aunque el Protocolo de San Salvador entró en vigor en 1999 y la Comisión se ha ocupado de esos derechos en sus informes sobre países y en varios casos, aún no ha articulado plenamente sus opiniones relativas a cómo hacer justiciables esos derechos según los términos de la Declaración Americana y la Convención Americana, como lo informa el texto del Protocolo de San Salvador.³⁷ Los retrocesos en la protección de los derechos civiles y políticos básicos que se han presen-

³⁶ Véase, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2001*, OEA/Ser.L/V/II01 Doc. 5, rev. 16 de abril de 2002, capítulo III.

³⁷ "Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", "Protocolo de San Salvador", *Veintiuna Serie de Tratados*, núm. 69, A-52, adoptado el 17 de noviembre de 1988, en vigor desde el 16 de noviembre de 1999.

ciado en toda la región y que han requerido de laboriosos escrutinios y acciones por parte de la Comisión dan cuenta de ello. Sin embargo, las considerables recortes que han hecho muchos países en su gasto social, combinados con la creciente concientización por los derechos económicos, sociales y culturales, han dado por resultado nuevos y complejos casos que la Comisión tendrá que abordar desde una perspectiva más amplia que en el pasado.

El terrorismo ha sido un rasgo bastante común en Latinoamérica y ha planteado problemas importantes a la Comisión a lo largo de los últimos 45 años. En consecuencia, la Comisión ha adquirido considerable experiencia lidiando con el tema. Por ejemplo, en los años setenta y ochenta, la Comisión analizaba y denunciaba en sus informes el terrorismo patrocinado por el Estado que perpetraban los regímenes militares de Sudamérica. Más tarde, en los ochenta y noventa, las leyes antiterroristas y otras medidas contrainsurgentes en Guatemala y Perú fueron las preocupaciones prioritarias de la Comisión. Y, desde los años noventa, la CIDH ha vigilado muy de cerca algunas leyes y prácticas semejantes en Colombia. Aunque los Estados constituyen el objeto primario del mandato y actividades de la Comisión, ésta también ha condenado a lo largo de los años los actos terroristas cometidos por individuos o grupos armados disidentes. Al reconocer la amenaza que representa el terrorismo para la democracia y la protección de los derechos humanos, la Comisión ha afirmado en reiteradas oportunidades el derecho y deber de los Estados de proteger a sus ciudadanos de la violencia terrorista. A la vez, con base en las experiencias del pasado, ha reconocido que los pueblos de la región deben ser protegidos contra las respuestas desproporcionadas de los Estados a esa violencia.

Como resultado de las iniciativas legislativas y de otros tipos que adoptó el gobierno de George W. Bush tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la Comisión se dio cuenta de que debía asesorar a los países miembros de la OEA sobre cómo elaborar medidas antiterroristas y otras relacionadas, de tal manera que cumplieran con sus obligaciones legales internacionales. De esta manera, a finales de 2002, la Comisión publicó un amplio Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos,⁵⁸ cuyos varios cientos de páginas fueron el resultado de doce meses de intensos estudios

y deliberaciones dentro de la Comisión y se basaron en parte en las opiniones de expertos, mundialmente reconocidos, en derechos humanos y terrorismo, así como en las observaciones escritas de los Estados miembros y de varias ONG. Como parte de su metodología, el informe reconoce que la violencia terrorista puede ocurrir en tiempos de paz, en situaciones de emergencia y en situaciones de conflicto armado, por lo que examina las obligaciones de los Estados miembros de acuerdo con las leyes internacionales en materia de derechos humanos y del derecho internacional humanitario; es decir, las leyes sobre la guerra. El informe considera los estándares de protección bajo estos regímenes legales en seis áreas principales: el derecho a la vida, el derecho a un trato humano, el derecho a la libertad y la seguridad personales, el derecho al debido proceso y a un juicio justo, la libertad de expresión, el derecho a la protección judicial y la no discriminación, y la protección de los trabajadores migratorios, personas que buscan asilo, refugiados y otros no nacionales.

El informe deja en claro que, al tomar medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia terrorista, los Estados continúan vinculados a sus obligaciones en materia de derechos humanos, bajo cualquier circunstancia, sujetos únicamente a las suspensiones y restricciones expresamente autorizadas por los instrumentos correspondientes. La Comisión hizo hincapié en que los ataques terroristas del 11 de septiembre, pese a su magnitud sin precedentes, no alteraron este precepto básico. También dejó en claro que ese informe sería su guía para evaluar las prácticas antiterroristas de los Estados miembros de la OEA. A este respecto, mientras elaboraba el informe, la Comisión juzgó necesario adoptar medidas precautorias por las cuales solicitaba a Estados Unidos que tomara acciones urgentes para que la situación legal de los detenidos en la Bahía de Guantánamo, Cuba, fuera determinada por un tribunal competente. Es muy probable que en el futuro cercano la Comisión se encuentre frente a peticiones que denuncien el juicio de algunas de estas personas detenidas por las comisiones militares de Estados Unidos, así como otras concernientes a la detención indefinida, sin acusación ni juicio, de varios de los así llamados combatientes enemigos en Estados Unidos.

La OEA recibió con beneplácito el informe de la Comisión, el cual fue ampliamente divulgado y citado dentro de las Naciones Unidas y el Consejo de Europa. A la luz de la amenaza constante de la violencia terrorista y la proliferación de medidas antiterroristas en la región, es

⁵⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, OEA/Ser/L/V/II.16 Doc. 5, rev. 1, corr., 22 de octubre de 2002.

claro que el tema seguirá ocupando un lugar prominente en la agenda de la Comisión.

Por último, la meta de que todos los Estados miembros de la OEA ratifiquen la Convención Americana sigue siendo difícil de alcanzar y un reto para el sistema. En virtud del carácter particular de los acuerdos que en materia de derechos humanos se han adoptado en la región, los países miembros no están obligados a ratificar la Convención Americana u otros tratados en la materia elaborados por la Organización. Estados Unidos, Canadá y varias islas del Caribe son a la fecha los únicos miembros que no han ratificado ese instrumento. Esto significa que el sistema que se creó bajo la Convención Americana, incluida la supervisión de la Corte Interamericana, se aplica básicamente a los Estados latinoamericanos.

Esta situación dista mucho de ser la ideal por varios motivos. Desde el punto de vista de los derechos humanos, implica una desventaja para los ciudadanos de los países que no han ratificado la Convención, pues les niega la posibilidad de denunciar ante la Corte a sus respectivos Estados. Desde la perspectiva política, también tiene consecuencias negativas, particularmente para los no signatarios. Al mantenerse fuera de la estructura de la Convención, Estados Unidos y Canadá han visto su influencia y credibilidad cada vez más reducidas en los órganos políticos de la Organización cuando han presionado a varios Estados latinoamericanos para que cumplan con las obligaciones que asumieron en materia de derechos humanos bajo la Convención. Esto fue muy evidente durante las discusiones de 1999 en torno de la posible reforma de la Convención Americana, cuando varios gobiernos de América Latina, encabezados por Brasil, México y Perú, intentaron en un principio excluir a Estados Unidos y Canadá de las deliberaciones, advirtiendo que no eran signatarios de ese tratado. Más aún, desde el punto de vista de las políticas públicas, sería muy conveniente para una región que avanza cada vez más hacia la integración en otras áreas, que todos sus miembros estuvieran vinculados por las mismas obligaciones legales y que sus pueblos tuvieran los mismos derechos, así como la misma posibilidad de obtener la protección que brindan los dos órganos de supervisión de la Convención. A este respecto, cabe destacar que, si bien existen muchas probabilidades de que Canadá ratifique la Convención en el futuro próximo, por desgracia no puede decirse lo mismo del caso de Estados Unidos.

INTERNACIONALIZACIÓN DE LA JUSTICIA Y USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA POR RAZONES HUMANITARIAS

Jose Miguel Vivanco
Human Rights Watch Americas

Durante casi medio siglo –tanto como la existencia misma de las Naciones Unidas– la Asamblea General ha reconocido la necesidad de establecer dicho tribunal –la Corte Penal Internacional– para procesar y sancionar a las personas responsables de crímenes tales como el genocidio. Muchos pensaban [...] que los horrores de la Segunda Guerra Mundial [...] no se podrían repetir. Y sin embargo se han repetido –en Camboya, en Bosnia y Herzegovina, en Ruanda. Nuestra época [...] nos ha demostrado que la capacidad del hombre para la maldad no conoce límites. El genocidio es ahora una palabra de nuestro tiempo, también una realidad atroz que reclama una respuesta histórica.¹

EL PRINCIPIO DE LA JURISDICCION UNIVERSAL

La jurisdicción universal es un principio jurídico en virtud del cual cada Estado posee un interés directo en juzgar a los responsables de ciertos crímenes graves que preocupan a toda la humanidad, independientemente del lugar donde se hayan cometido y de la nacionalidad de los responsables y las víctimas. La regla general es que la competencia sobre un delito depende de la conexión, habitualmente territorial, entre el Es-

¹ El presente documento está basado en la experiencia de Human Rights Watch en la promoción de la protección y el respeto de los derechos humanos en el mundo.

² Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas. Una versión amplia de este texto puede ser consultada en: <<http://www.un.org/law/office/general/overview.htm>>.