

*LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE
DERECHOS HUMANOS*

EDITH MÁRQUEZ

Secretaria Ejecutiva de la
Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Washington

Created in 1959 during the 5th meeting of Minister of External Affairs, the Human Rights Commission has functioned as an organ of the OAS since 1967. Its aim is to promote and protect human rights in America.

The author describes the organization's specific functions and attributes, among which she highlights the promotion of awareness of human rights, the making of recommendations to governments, the elaboration of special reports, and quick action on petitions concerning human rights violations.

She concludes by emphasizing that the Commission and the Interamerican Court of Human Rights are organizations which are independent yet complementary.

Créée en 1959 lors de la 5ème conférence des ministres des affaires extérieures, la Commission interaméricaine des droits de la personne opère en tant qu'organe de l'OEA depuis 1967.

Son but est de promouvoir la protection des droits de la personne en Amérique.

L'auteure décrit les fonctions et attributions de l'organisme parmi lesquels: la promotion des droits de la personne, le pouvoir de faire des recommandations auprès des gouvernements, d'élaborer des rapports spéciaux, et de répondre aux requêtes en matière de violations de droits de la personne.

Elle souligne enfin que la Commission et la Cour inter-Américaines des droits de la personne sont des organismes indépendants mais complémentaires.

Muchísimas gracias.

Mucho agradezco a la Asociación Interamericana de Profesores de Derecho el haber sido invitada a participar en este encuentro tan significativo con motivo de los 100 años del sistema interamericano.

El tiempo del que disponemos es corto y el tema es muy vasto. Tenemos 20 minutos, lo que nos exige una capacidad de síntesis sin que perdamos con ella el enfoque global del tema que se nos pide.

Es sin duda el tema de los Derechos Humanos, su protección y su promoción, una de las preocupaciones constantes de los estados Americanos los cuales, tras pacientes esfuerzos han ido estructurando en el continente un sistema institucional. Tal sistema ha permitido definir en primer término los derechos civiles y políticos objeto de protección internacional, lo que implica que su vigilancia no queda entregada sólo a la jurisdicción interna de los estados como tampoco el establecimiento de los órganos y mecanismos encargados de la defensa de los Derechos Humanos.

En 1969 una Conferencia especializada reunida en San José de Costa Rica adopta la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José que comprende esos derechos, tratado que entra en vigor en 1978 y que hoy día cuenta con 22 estados partes con la reciente ratificación del Gobierno de Chile.

Este proceso no se ha interrumpido y así fue como la Asamblea General decidió elaborar un Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, partiendo de un proyecto elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Tal proceso culmina con la adopción del Protocolo de San Salvador por parte de la Asamblea General en 1988 en El Salvador. Este ha sido sin duda otro paso muy importante, el cual sólo traigo a título de mención ya que no es el tema que se me ha pedido desarrollar.

Sin embargo no puedo dejar de señalar que los avances jurídicos logrados así como el fortalecimiento de los mecanismos internacionales para la protección de los Derechos Humanos, han dado como resultado la creación de una sólida base institucional que ha contribuido a la gestación de una conciencia cada vez más clara por la defensa de los Derechos Humanos y los valores de la democracia.

Todos sabemos de la creatividad del continente para generar marcos normativos sobre la mayoría de los temas de Derecho Internacional. Pero también sabemos que es lamentable la escasa voluntad política de los estados, como señalaba el Embajador Caminos, para comprometerse con los instrumentos por ellos

mismos creados. El fenómeno de las firmas sin ratificación cobra cuerpo en el sistema interamericano.

La parte segunda, o sea romano 2, de la Convención Americana de Derechos Humanos que se intitula "Medios de Protección", se contrae inmediatamente a los órganos encargados de la protección como son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte. Voy entonces a referirme muy rápidamente a la Comisión Interamericana, ya que seguidamente el Dr. Buergen-thal se referirá a la Corte.

Con la creación de la Comisión en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Chile en 1959, se abre la posibilidad de acceder a una instancia internacional que ponga de manifiesto la responsabilidad internacional del Estado y que arbitre los medios necesarios para asegurar la extinción de las causales que dan origen a la violación. Es increíble que habiendo sido ese su nacimiento y no un tratado formal haya subsistido estos 31 años y aún así, se haya consolidado y fortalecido.

La CIDH comienza a trabajar con base a las disposiciones de la Carta de la OEA relativas al tema y al estatuto que ella misma se dio en 1960.

Posteriormente, la Octava Reunión de Consulta celebrada en Punta del Este en 1962, considera la insuficiencia de las atribuciones y facultades de la Comisión y encarga al Consejo Permanente de la OEA una reforma del Estatuto, hecho que se cristaliza en Río de Janeiro en 1965. El Estatuto modificado, comienza así a regir en 1966.

La consideración de la Comisión como órgano principal de la OEA sólo se logra a través del Protocolo de Buenos Aires en 1967, que modifica el documento constitutivo de la Organización y con la entrada en vigor de la Convención Americana, que fue adoptada en el año 1969. Es entonces cuando se adicionan las atribuciones y funciones previstas específicamente para la Comisión. Ello conduce a una nueva reforma del Estatuto en La Paz (1979), texto que hoy se encuentra vigente.

De acuerdo con la Convención, la Comisión tiene como función principal la de promover la observancia y la defensa de los

Derechos Humanos. En el ejercicio de ese mandato tiene funciones y atribuciones claramente definidas como por ejemplo, estimular la conciencia de los Derechos Humanos en los pueblos de América, formular recomendaciones a los gobiernos, elaborar informes especiales en forma anual que envía a la Asamblea General, actuar respecto de peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos de la Convención.

Con una visión general diríamos que en 1969, cuando se adopta el Pacto de San José de Costa Rica la mayoría de los países latinoamericanos disfrutaban de un régimen democrático de gobierno e incluso ninguno de los gobiernos militares de la época habían realizado los actos de extrema crueldad que veríamos en las dos décadas subsiguientes.

En la década del 70 y en gran parte de la del 80, surge en América Latina una situación inédita hasta entonces, caracterizada por gravísimas violaciones de Derechos Humanos: ejecuciones ilegales, detenciones arbitrarias, uso indiscriminado de la tortura inclusive hasta con métodos científicos, detenciones por tiempo indefinido sin causa y sin debido proceso, nacionales expulsados administrativamente de su patria y todo ello acompañado con severas limitaciones a las libertades de expresión y de reunión, de prolongados estados de emergencia y de negación del ejercicio de los derechos políticos.

Esa realidad que afrontó el hemisferio y en la que la Organización de los Estados Americanos tuvo una actuación realmente especial, fue mucho más intensa para uno de sus órganos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

No ha sido fácil para la Comisión el cumplir con los mandatos que se le han confiado. Con un presupuesto limitado, con un personal profesional y administrativo reducido, cuantitativamente muy inferior al de otros órganos intergubernamentales con responsabilidades similares, pero con una alta autoridad de quienes han sido y son sus miembros y con el apoyo entusiasta que ha recibido de la Secretaría Ejecutiva, la Comisión ha desarrollado una labor de la cual hoy día todos nos sentimos orgullosos.

Son dos los rasgos de la Comisión que con mayor influencia han marcado su desenvolvimiento y definido su personalidad: la independencia y la representatividad.

En efecto, la designación de los 7 miembros de la Comisión y la de los jueces de la Corte se hace a título personal. Ello confiere a sus integrantes una necesaria libertad de acción y al mismo tiempo evita los posibles conflictos de lealtad que se plantearían si la representación fuese de estados. Esa es una de las grandes características de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a diferencia de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, donde sus representantes son representantes de estados.

En esta Comisión una vez que sus miembros resultan elegidos, actúan éstos a título personal y en representación de todos los Estados Miembros de la Organización. Ello, no obstante la calidad personal de la designación, no impide que la actuación de la Comisión sea reconocida en representación de todos los Estados Miembros.

Aplicando con imaginación los instrumentos jurídicos que la rigen y utilizando de la manera más conveniente los recursos humanos y materiales que ha dispuesto, la Comisión ha protegido los Derechos Humanos a través de tres medios principales: el conocimiento de denuncias, en las que se han alegado violaciones individuales de Derechos Humanos, la consideración general de los Derechos Humanos en determinados países que lo hayan ameritado y la formulación de proposiciones a los Estados Miembros y a los órganos políticos de la OEA, a fin de que éstos adopten medidas que puedan traducirse en la mayor vigencia de los Derechos Humanos.

El conocimiento de denuncias alegadas por violaciones de los Derechos Humanos constituye la tarea cotidiana de la Comisión, la más anónima, a veces la más frustrante ante la constatación de injusticias que no tendrían jamás que haberse producido y que no son posibles de remediar, pero también en algunas ocasiones es la que depara mayores satisfacciones. El saber que gracias a las gestiones realizadas por la Comisión se libera a un preso político,

se salva la vida de un ser humano, son algunos de los hechos que justifican su existencia.

En los 30 años de su existencia se han recibido más de 10.500 denuncias, las que afectan a más de 50.000 víctimas; quizás no sea una cifra muy grande si se la compara con las violaciones cometidas en América durante esos mismos años, pero sin embargo sí podemos afirmar que es una cifra mayor de la que ha recibido el Comité de Derechos Humanos o la Comisión Europea.

Sobre la tramitación de denuncias individuales me extenderé más aún, ya que es bueno precisar quién puede presentar una denuncia ante ella, quién puede ser víctima de una violación de sus derechos y contra quién se la puede presentar.

El artículo 44 de la Convención y el 26 del Reglamento, estipulan que cualquier persona o grupo de personas pueden presentar una denuncia ante la Comisión. Por su amplitud esta fórmula no tiene precedentes en otros instrumentos internacionales.

Se incluye como requisito que para poder presentar una denuncia que se refiera a entidades no gubernamentales, tema que tratará el Dr. Grossman, deben estar legalmente reconocidas en uno o más Estados Miembros de la Organización. Tal exigencia podría haber causado alguna dificultad, dado que en muchos países las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos no sólo no son reconocidas por el gobierno sino además perseguidas por éste, causa por la cual carecen de personalidad jurídica.

El problema se ha obviado en la práctica al contener en la Convención y el Reglamento la expresión "cualquier persona". Ello ha sido interpretado por la Comisión en el sentido de que el derecho a presentar peticiones corresponde a cualquier persona o grupo de personas sin que sea necesario que acrediten el reconocimiento legal.

La Convención ha establecido también el sistema de las comunicaciones estatales, es decir, denuncias que un Estado miembro puede presentar en contra de otro Estado que forme parte de la Convención Americana. Este sistema es aplicable solamente si ese Estado de conformidad con el artículo 45 de la

Convención, ha reconocido la competencia de la Comisión para recibir este tipo de denuncias. Debe señalarse que hasta el presente ningún Estado ha invocado tal artículo para presentar denuncias en contra de otro Estado.

En lo que se refiere a quién puede ser considerado víctima de violación de sus derechos humanos, la Convención es también muy amplia, ya que en su artículo primero señala que los Estados Miembros se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. Por lo pronto la Convención protege a cualquier habitante de un Estado que sea parte de él aunque sea transeúnte.

La Comisión ha precisado que por persona se entiende a todo ser humano, lo cual excluye a las personas jurídicas como objeto de protección. Esta disposición es importante, pues de haberseles extendido la protección a ellas, se hubiera posibilitado la presentación ante la Comisión o ante la Corte de problemas ajenos a la competencia de ambas, como lo son el de la inversión extranjera, y el de la expropiación o nacionalización de empresas nacionales o extranjeras.

Toda denuncia se debe dirigir contra un Estado miembro de la OEA por acciones u omisiones de sus órganos o agentes, hecho por el cual se excluye la posibilidad de que la Comisión pueda conocer denuncias contra estados que no son miembros de la Organización.

Otro aspecto de particular significación, es el relativo al hecho de que el destinatario de la denuncia, es un órgano o un agente del Estado que actúa como su representante. La Comisión por lo tanto, no es competente para conocer denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por particulares. Fue así como la Comisión se ha negado a recibir denuncias en las que se alegaban violaciones a los derechos humanos cometidas por los grupos subversivos o insurgentes que actuaban dentro de un Estado.

Estrechamente vinculado con el aspecto del Estado como destinatario de las denuncias por violaciones de tales derechos,

surge el problema de los grupos paramilitares que, al amparo del anonimato pero vinculados al aparato del Estado, ejecutan acciones violatorias de los derechos humanos. En estos casos, es decir cuando el Estado ha tolerado la existencia de grupos paramilitares o incluso los ha incitado, le cabe al mismo una responsabilidad por omisión al no haber garantizado el ejercicio de los derechos básicos a personas bajo su jurisdicción.

De tal suerte, el paso más riesgoso del Derecho Internacional en la materia en los últimos años, o sea el del acceso del individuo a una instancia internacional no jurisdiccional, es la norma de base. Ello se explica por la necesidad de dotar a la persona de instrumentos idóneos para la salvaguarda de sus derechos en un contexto de gran inestabilidad política en el que los estados permanecen pero los gobiernos cambian.

Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que una forma eficaz de proteger tales derechos consiste en la elaboración de informes sobre la situación de los mismos en determinados países. Estos informes pueden ser elaborados ya sea por decisión de la propia Comisión, por solicitud de un órgano político o por invitación de un gobierno específico.

Si la Comisión considera que en un determinado Estado existe una situación que afecta gravemente la vigencia de los derechos humanos, le advierte al Estado sobre esa situación sugiriéndole que la invite a visitarlo, tratando de que sea el propio Estado el que tome la iniciativa.

En algunos casos han sido los estados los que espontáneamente han invitado a la Comisión a visitar el país y a redactar un informe, como han sido los casos de Colombia, Nicaragua, Panamá, mientras que en otras ocasiones la elaboración de los mismos se ha debido a la solicitud de un órgano político, como aconteció con el último informe sobre Panamá a solicitud de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

En corto tiempo, el 13 de noviembre próximo, partirá la Comisión en pleno a Haití por invitación de su propio Gobierno con la finalidad de realizar una visita *in loco*.

Es mucho lo que se puede decir sobre tales visitas y los informes que han resultado de las mismas, al igual que de los informes que, aunque no hayan sido precedidos por ellas, han tenido un efecto determinante en la protección de los derechos humanos en nuestro hemisferio.

Estos informes, que son debatidos en la Asamblea General, gozan de una reputada objetividad y se procura que tengan la mayor difusión posible.

Cumplen una función importante y en algunos casos, especialmente con respecto a los gobiernos que actúan de buena fe, han permitido que las propias autoridades de esos gobiernos, sobre la base de recomendaciones formuladas por la Comisión, corrijan errores y abusos.

El impacto de tales informes puede ser muy grande, como aconteció con el informe del año 1978 sobre las masivas violaciones cometidas en Nicaragua por el Gobierno de Somoza. Tal situación motivó que en la Decimoséptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores se adoptaran medidas contra ese Gobierno, hecho sin precedentes en la historia de las organizaciones internacionales.

Un tercer papel que desarrolla la Comisión, cuya importancia merece ser destacada, es el relativo a la tarea de promover los derechos humanos en el continente, recomendando a los Estados Miembros a través de los informes anuales a la Asamblea General, la adopción de medidas concretas para darles mayor vigencia.

En ese sentido y entre otras, la Comisión ha propuesto:

- la adopción de una Convención contra la tortura, la que felizmente luego de varios años de trabajo se adoptó en 1985;

- un proyecto de Convención para prevenir la desaparición forzada de personas, la cual se encuentra en la actualidad en proceso de discusión por parte de un grupo de trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente. Esperamos todos que tan importante instrumento pueda adoptarse en un futuro cercano;

- medidas en relación al impresionante desplazamiento de miles de personas que se han convertido en refugiados al huir de

la violencia existente en sus países. En este campo particular, ha actuado en coordinación con el ACNUR;

- la elaboración de un Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales la cual, como mencioné inicialmente, se adoptó en 1988 en El Salvador, llevando como nombre Protocolo de San Salvador;

- un proyecto de Protocolo Adicional a la Convención Americana relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, Protocolo que se adoptó este año en la Asamblea General celebrada en Paraguay y que está abierta a la firma y ratificación de los estados.

Otro campo que ha preocupado a la Comisión es la independencia del Poder Judicial. ¿Cuántas violaciones se habrían evitado dentro de nuestro continente con un Poder Judicial independiente, dotado de atribuciones y autoridad, con poderes para corregir con prontitud los abusos de la autoridad? Realmente la idea de un Poder Judicial independiente es consustancial a un régimen democrático. Para ello la Comisión tiene un mandato de la Asamblea General que le permitirá diseñar algunas recomendaciones en este campo.

La Comisión piensa también, dentro de los escasos recursos de que dispone, en propiciar programas educacionales para la enseñanza de los Derechos Humanos a fin de contribuir a crear conciencia y a evitar en el futuro las dolorosas experiencias que muchos de nuestros países han vivido en el pasado.

Además de todas las recomendaciones mencionadas, la Comisión está consciente de que debe no sólo prestarle a los Estados Miembros el asesoramiento que éstos le soliciten en cuestiones relacionadas con los Derechos Humanos, sino también de que no debe ser ella considerada como un Tribunal que sólo acusa a gobiernos, sino por el contrario, como una Comisión positiva, con una misión educativa y organizadora que puede ayudarlos a llevar adelante mecanismos y recomendaciones combinadas y coordinadas entre ambos.

No hemos podido profundizar ningún punto específico sino sólo dar una idea sobre lo que es el trabajo de la Comisión.

Antes de culminar, quiero hacer una referencia sumamente breve respecto a las relaciones Corte-Comisión, ya que a la Corte en sí misma se referirá el Dr. Buergenthal más específicamente. Como señala la Convención Americana en su artículo 33, tanto la Comisión con la Corte son competentes para conocer sobre los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los estados partes a través de la Convención. No hay pues una posición de subordinación de la Comisión a la Corte o de mayor jerarquía de ésta con aquella. Sus relaciones son de coordinación y cooperación, lo que requiere un estricto y recíproco respeto a la competencia de cada una de ellas. Esa armonía, cooperación y coordinación están presentes hoy día y lo han estado en las relaciones Corte-Comisión.

Para finalizar, diría que sigue siendo el tema de los Derechos Humanos, uno de los grandes desafíos de nuestros países en nuestros tiempos.

Su suerte probablemente determine cuán lejos o cerca estemos del momento en que el hombre no sea el mejor enemigo del hombre.

Gracias, señor Presidente.