

LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

David J. Padilla

La Organización de Estados Americanos

La Organización de Estados Americanos es la organización regional de carácter intergubernamental más antigua del mundo. Fundada en 1889 por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países de Latinoamérica y de los Estados Unidos, su propósito original fue el de promover el comercio entre los estados miembros. Después de más de un siglo, este sigue siendo un objetivo importante de la organización.

En 1890 los próceres establecieron una pequeña secretaría permanente en la ciudad de Washington D.C. integrada por funcionarios internacionales provenientes de los estados miembros.

Durante sus primeros sesenta años, la Organización de Repúblicas Americanas y la Unión Panamericana, como fue llamada posteriormente, sostuvieron reuniones periódicas de Mi-

nistros de Relaciones Exteriores para trazar una agenda común de actividades y objetivos considerados de beneficio mutuo.

En el campo de los derechos humanos se promulgaron declaraciones y se lograron acuerdos en asuntos tales como los derechos de la mujer, derechos laborales, la esclavitud y el trabajo forzado de niños.

En 1945, ya por acabarse la Segunda Guerra Mundial, los estados miembros, reunidos en Chapultepec, México, planearon una organización regional más amplia, dentro del marco de la futura Carta de las Naciones Unidas. Gran parte de su visión incluía normas dirigidas a asegurar un mayor respeto por los derechos humanos.

Una de las principales preocupaciones en ese momento fue la expansión comunista fomentada por los soviéticos. La respuesta del área en 1947 fue la de un pacto de defensa mutua denominado el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, comúnmente llamado Pacto de Río. Este importante tratado establece en su preámbulo que *"la paz se funda en la justicia y en el orden moral y, por tanto, en el reconocimiento y la protección internacional de los derechos y libertades de la persona humana"*.

En 1948 los Ministros de Relaciones Exteriores se reunieron de nuevo en Bogotá, Colombia. Esta reunión coincidió con el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, un líder político muy popular y varios días de disturbios y protestas dieron como resultado lo que se conoce como el "Bogotazo".

En vista de estos hechos, los representantes coincidieron en la necesidad de una respuesta más amplia para enfrentar las causas de los disturbios políticos. Así, se resolvió establecer una organización más variada con objetivos más amplios que incluyera el desarrollo económico y social, así como un mayor respeto por los derechos humanos.

Otro instrumento muy importante, el primero de este tipo en el mundo, se adoptó durante esa reunión. Se conoce como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Esta resolución, en sus 38 artículos, define una serie de de-

rechos humanos tales como el derecho a la vida, a la integridad personal, al debido proceso y las libertades de expresión, religión y asociación. Además de enumerar y definir los derechos humanos, la Declaración establece algunos deberes civiles como la obligación de votar y la de pagar impuestos. La Organización todavía utiliza esta Declaración como parámetro para definir los derechos humanos y como fuente de ley internacional en las Américas. Más importante aún, la Declaración reconoce que cuando un Estado legisla en este campo, éste no crea o concede derechos sino más bien reconoce derechos que existían antes de la formación del Estado, derechos que tienen su origen en la naturaleza misma del ser humano.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos originalmente fue concebida en 1959 como un intento de la OEA de detener la violación masiva de los derechos humanos del pueblo cubano llevada a cabo por el nuevo gobierno revolucionario de ese país.

La primera Comisión, compuesta por siete juristas elegidos en la reunión anual de los Estados miembros, la Asamblea General, fue instalada en 1960. El reconocido estadista y escritor venezolano, Rómulo Gallegos, fue su primer presidente.

Las actividades iniciales de la CIDH incluyeron visitas *in situ* a Miami para entrevistarse con los cubanos que huyeron de la represión en su tierra natal. La Comisión también llevó a cabo varias visitas de larga duración a la República Dominicana en los años 60 a raíz de los conflictos civiles que culminaron con la invasión Norteamericana de ese país. La Comisión buscaba documentar las violaciones de derechos humanos en estos casos y fomentar el trato humano para prisioneros y civiles.

Durante casi veinte años el mandato de la Comisión, las reglas que establecían el alcance de sus facultades, estaban estipuladas en su Estatuto tal y como fue adoptado por la Asamblea General de la OEA. Inicialmente, este instrumento no in-

cluía la autoridad para tramitar denuncias individuales provenientes de personas u organizaciones que reclamaban violaciones de derechos humanos perpetradas por agentes de los Estados miembros. Esta brecha se cerró, sin embargo, en 1967 cuando la OEA modificó el Estatuto de la Comisión para permitirle tramitar este tipo de comunicaciones. Al mismo tiempo la Organización obligó a los Estados miembros de investigar denuncias de derechos humanos e informar a la Comisión cuando así se requería.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos

En 1969 la OEA convocó, en Costa Rica, una conferencia especializada interamericana para redactar un tratado sobre derechos humanos. El instrumento negociado por las delegaciones de los gobiernos se llama la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Informalmente se le conoce como el Pacto de San José, bautizado con el nombre de la ciudad donde nació. Costa Rica fue el primer país en ratificar la Convención, con lo cual aceptó las obligaciones contenidas en el Tratado. Sin embargo, no fue hasta 1978 que la Convención fue ratificada por el onceavo Estado miembro de la OEA, el número mínimo de Estados partes necesario, según los términos del acuerdo, con lo que entró en vigencia. Hasta la fecha veinticuatro de los treinta y cuatro países de la OEA lo han ratificado. Todos los países de habla hispana y Brasil, Haití y varios países caribeños de habla inglesa ya han acordado apegarse a los términos de la Convención.

La Convención es similar a la Declaración Americana en cuanto a que enumera los derechos civiles y políticos que deben respetarse por todos los Estados partes. Además, los signatarios aceptan la obligación de proteger estos derechos y de tomar la acción apropiada en el caso de que agentes del Estado incurran en la violación de uno u otro de los derechos contenidos en el tratado.

La Convención, además de definir los derechos humanos básicos, estipula en su preámbulo que los mismos son inherentes al ser humano y no son meramente concedidos a las personas por parte del Estado.

La Convención Americana es muy parecida a la Convención Europea de Derechos Humanos la que ha estado vigente entre los miembros del Consejo de Europa desde 1953. Una de las similitudes más importantes tiene que ver con los llamados mecanismos de cumplimiento creados para asegurar el respeto por los derechos humanos. En este hemisferio son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión, originalmente creada por una resolución de los Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, ha sido incorporada a la Carta de la OEA como órgano mediante una enmienda adoptada en 1967 llamada el Protocolo de Buenos Aires. Después, con la entrada en vigencia de la Convención Americana, su propósito y funciones fueron claramente establecidas a nivel de derecho internacional mediante un tratado.

La Corte, por otro lado, es una entidad nueva en el sistema interamericano. Su propósito y sus funciones también están regidos por la Convención Americana.

La Corte Interamericana y su operación constituyen la materia de otro capítulo de este libro. Basta mencionar que los primeros siete jueces fueron electos por la Asamblea General de la OEA y se instaló en 1979 en San José, Costa Rica. Comentario adicional sobre la interacción entre la Comisión y la Corte se hará más adelante en este capítulo al examinar las funciones de la Comisión.

Integración de la Comisión

Como se mencionó anteriormente, los miembros de la Comisión son propuestos por los Estados miembros de la OEA y se eligen en la Asamblea General. Generalmente, pero no necesariamente, son abogados. Deben ser personas de la más alta

autoridad moral y de una reconocida versación en la materia. Los miembros ejercen por períodos de cuatro años y pueden ser reelectos solo una vez. A través de los años tanto hombres como mujeres han sido miembros de la Comisión. Hasta la fecha los miembros han sido nacionales de 16 distintos países de la OEA. Mientras ejerzan sus funciones los miembros se comprometen a evitar conflictos de intereses. En casos en que se alega violación de derechos humanos en sus propios países, los miembros están obligados a abstenerse de participar en las deliberaciones de la Comisión.

La mesa directiva de la Comisión se compone de su Presidente y dos Vicepresidentes. Ellos son elegidos por los propios miembros de la Comisión por un período de un año.

Derecho Internacional Aplicable

Aunque la mayoría de los países miembros de la OEA han ratificado la Convención Americana, aun faltan algunos por hacerlo. Por esto, la Comisión aplica dos normas diferentes. Para aquellos que han aceptado la Convención, los términos de ese tratado es el derecho internacional que se aplica. Para los que aun no han ratificado la Convención Americana, la Comisión aplica la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y su propio Estatuto para definir los derechos humanos y las obligaciones correspondientes de los Estados miembros.

Funciones de la Comisión

Las obligaciones de la Comisión se extienden desde los deberes generales a los particulares. Su primera función es la de concientizar en cuanto a derechos humanos se refiere a los gobiernos y los pueblos del hemisferio. Esta tarea promocional se lleva a cabo a través de las publicaciones de la Comisión, conferencias de prensa, comunicados de prensa e informes orales a los órganos políticos de la OEA. Además, la Comisión, me-

diante sus miembros individuales y sus funcionarios, con frecuencia publican artículos académicos, participan en muchos simposios, conferencias, coloquios, etc.

La segunda función de la Comisión es la de hacer recomendaciones a los gobiernos de la OEA. Estas pueden ser específicas en casos particulares donde la Comisión haya concluido que los derechos humanos de algún individuo han sido violados. Las recomendaciones también pueden ser de carácter general. Ejemplos de estas incluyen medidas que deben adoptar los Estados para asegurar un mayor respeto por los derechos económicos, sociales y culturales o la elaboración de tratados especializados dirigidos a la prohibición de ciertas prácticas repugnantes tales como la tortura o las desapariciones forzadas. Algunas de estas recomendaciones han llevado a la adopción de convenciones o protocolos que ya están en vigor en algunos de los Estados miembros.

La tercera función de la Comisión es la de preparar estudios e informes. Por ejemplo, un estudio actualmente en curso trata los derechos de los pueblos indígenas. Otros comprenden los derechos de la mujer, de los niños y de los refugiados.

Sin lugar a dudas, los informes más conocidos de la Comisión son el Informe Anual y sus informes sobre países particulares.

Cada año debe presentarse un Informe Anual ante la Asamblea General. Este informe incluye en este reporte las conclusiones de la Comisión respecto a muchos casos de violaciones individuales de los derechos humanos. La Comisión también incluye en este reporte las conclusiones en los casos en que no hubo violación.

Otra sección de su Informe Anual que atrae muchísima atención es el capítulo dedicado al análisis de la situación de derechos humanos en países particulares. La lista de los países mencionados en esta sección del informe varía dependiendo de la situación de derechos humanos en países específicos. Sin embargo, generalmente, los países que se mencionan en el In-

forme Anual son aquéllos que presentan un patrón de violaciones graves de los derechos humanos.

El Informe Anual a la Asamblea General lo presenta el Presidente de la Comisión y es seguido por un debate público entre los Ministros de Relaciones Exteriores. Subsecuentemente, la Asamblea adopta una resolución sobre los informes de la Comisión. Normalmente, la Asamblea insta a los gobiernos que han sido emplazados por violaciones de derechos humanos a que se adhieran a las recomendaciones de la Comisión, que conduzcan las investigaciones apropiadas y que castiguen de acuerdo con la ley a las personas responsables de tales violaciones.

La Comisión a veces publica informes más amplios sobre la situación de derechos humanos en un país particular. Estos informes también se envían a la Asamblea para su consideración. Con frecuencia estos informes especiales resultan de una visita a los países en cuestión. (Más adelante nos referiremos a lo que se llaman visitas *in loco*). Finalmente, debe tomarse en cuenta que a través de los años la Comisión ha emitido informes especiales sobre un sinnúmero de Estados miembros, en particular, aquéllos regidos por dictaduras.

Otra función de la Comisión es la de requerirle a los gobiernos que le provean información. En algunos casos, se pide información general como por ejemplo datos sobre alfabetización, vivienda y legislación. Sin embargo, con más frecuencia, la Comisión solicita información sobre una alegación específica de violación de los derechos humanos. Estas solicitudes generalmente comprenden una o más supuestas víctimas o a miembros de su familia que alegan que agentes del gobierno llevaron a cabo violaciones de los derechos humanos de alguna forma específica, como por ejemplo por ejecución extrajudicial o arbitraria, por arresto ilegal o por tortura. Cuando la Comisión recibe una de estas denuncias, no juzga de antemano su veracidad. En cambio, hace una determinación preliminar en cuanto a si la petición constituye una denuncia que, de ser cier-

ta violaría la Declaración Americana o la Convención Americana (en el caso de los Estados que han ratificado este tratado).

El Estado en cuestión entonces tiene la obligación en el derecho internacional de suministrar la información requerida. En la práctica, la Comisión envía su solicitud de información al Ministerio de Relaciones Exteriores, que a su vez la solicita a otras agencias gubernamentales tales como la Oficina de la Procuraduría, o el Ministerio del Interior, al llevar a cabo la investigación necesaria e informar a la Comisión, a través de su Cancillería. Un máximo de 180 días se permite bajo las reglas procesales de la Comisión para presentar la respuesta apropiada. A veces, en casos muy complejos, la Comisión otorga una extensión al tiempo límite establecido si el gobierno está haciendo un esfuerzo de buena fe para suministrar la información requerida. Este tema del procedimiento de las denuncias individuales también será examinado en mayor detalle más adelante en este capítulo.

Otra función importante de la Comisión es la de servir como órgano de consulta en la materia a los gobiernos. En algunos casos estos servicios son el resultado de una solicitud por parte de los órganos políticos de la OEA. Un ejemplo de esto sería el estudio que se está llevando a cabo actualmente por la Comisión para analizar la forma de proteger y fortalecer el poder judicial de los Estados miembros. Este estudio fue solicitado por la Asamblea General. Otras solicitudes son hechas por los Estados miembros. Por ejemplo, podría tratarse de una solicitud para información sobre la Convención Americana (o algún otro tratado de derechos humanos) por parte de un Estado que esté considerando su posible ratificación.

En esta área es importante tomar en cuenta que las relaciones de la Comisión con los Estados miembros de la OEA no son necesariamente adversarias. Más bien la Comisión existe como un servicio para los gobiernos y sus pueblos. La cooperación con los gobiernos realmente interesados en asegurar el respeto por los derechos humanos en su territorio nacional es una de las tareas más importantes de la Comisión.

Para ayudarla en la ejecución de estas funciones, la Comisión depende de una pequeña Secretaría a tiempo completo con sede en la ciudad de Washington, D.C. La Secretaría esta encabezada por un Secretario Ejecutivo, designado por el Secretario General por un período de cinco años, abogados y personal administrativo de varios de los Estados miembros.

Denuncias Individuales

Cuando un individuo o grupo considera que ha habido violación de los derechos humanos, estos pueden enviar la denuncia a la Secretaría de la Comisión en Washington, D.C. En ella se debe nombrar a la víctima (aunque en casos colectivos, tales como supuestas masacres, esto no siempre es posible), describir las circunstancias de la violación y hacer una acusación en contra de uno o más agentes del Estado miembro de la OEA. La Comisión no considerará denuncias de crímenes comunes ya que estos asuntos deben ser tratados por las autoridades nacionales.

La denuncia debe firmarse aunque el nombre del denunciante será confidencial a menos de que se de autorización expresa para mencionarlo al gobierno. Lo que se trata aquí es de proteger a los denunciantes de posibles represalias.

El peticionario no necesariamente tiene que ser ciudadano del país contra el cual va dirigida la denuncia. Además, ni la OEA, ni la CIDH otorga ningún estatus consultativo especial a organizaciones privadas como es la práctica en las Naciones Unidas.

Los denunciantes a veces son las propias víctimas de supuestas violaciones; pero también pueden serlo sus familias, amigos o abogados. Con frecuencia son las organizaciones de derechos humanos no gubernamentales las que median por las víctimas.

Las denuncias usualmente se transmiten a través de una carta. Recientemente, sin embargo, se ha incrementado mucho