

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

el uso de facsímiles para estos propósitos. Lo que interesa no es la forma de la comunicación sino su contenido.

La denuncia, en cuanto se recibe en la Secretaría de la Comisión, es analizada para determinar si en efecto señala hechos, que de ser ciertos, violarían uno o más de los términos de la Convención Americana o de la Declaración Americana, en el caso de los países que aún no han ratificado la Convención.

Además, uno de los abogados de la Comisión hace una determinación preliminar para asegurarse de que el denunciante haya agotado los recursos legales internos disponibles en el Estado donde se supone ocurrió la violación. Este requisito de procedimiento se conoce como "agotamiento de recursos internos". En otras palabras, la Comisión no reemplaza los sistemas jurídicos penales, civiles o administrativos de los Estados miembros de la OEA. Al contrario, la Comisión admite una denuncia únicamente cuando está convencida de que se han utilizado y agotado todos los recursos legales disponibles.

Esta regla, sin embargo, está sujeta a varias excepciones. Primero, cuando está claro que los recursos legales domésticos no son efectivos, ya sea porque no existe en el país un debido proceso legal o porque se le haya negado al denunciante el acceso a los recursos legales, la Comisión procederá a tramitar la denuncia sin insistir en el prerequisite de agotamiento. Otra excepción surge cuando ha habido un atraso irrazonable en dictar una sentencia final dentro del sistema legal interno. Además, se hará una excepción en el caso de que un individuo no haya agotado los recursos internos debido a indigencia económica.

Cuando un denunciante alega no haber podido agotar los recursos internos, el Estado tiene la obligación de probar lo contrario. Si el Estado prueba que aún no se han agotado todos los recursos internos, la denuncia se considerará inadmisibles.

Otro de los requisitos de admisibilidad bajo la Convención es la de presentar la denuncia ante la Comisión dentro de un período de seis meses después de que las autoridades judicia-

les o administrativas del país denunciado le hayan notificado al denunciante el fallo final de su caso.

Cuando una denuncia es enviada a un gobierno, este tiene 180 días para responder a los cargos. La Comisión, al recibir la respuesta del gobierno, la envía al denunciante para sus observaciones. Normalmente se dan 90 días para este propósito. De igual forma, una vez que el denunciante haya presentado sus observaciones a la Comisión, estas son enviadas al gobierno para su respuesta final.

Una vez que haya tenido lugar el intercambio de la denuncia, respuestas y observaciones, y en los casos donde la Comisión considera que ha habido una violación de los derechos humanos, la Comisión se pone a la disposición de las partes con miras a llegar a un acuerdo amistoso. Obviamente si la Comisión determina que no ha habido violación a los derechos humanos, ya sea porque la denuncia es frívola o por falta de pruebas, puede archivar el caso o publicar sus conclusiones de no violación en su Informe Anual a la Asamblea General.

Un arreglo amistoso podría tomar la forma, por ejemplo, de compensación monetaria o de un cambio en la legislación del Estado. Si las partes llegan a un acuerdo justo libremente, la Comisión archiva el caso o bien, si así lo desearan las partes, podría publicarlo mediante un comunicado de prensa o en forma de una declaración en su Informe Anual. Por otro lado, si no se logra un arreglo amistoso, la Comisión preparará un informe al respecto.

El informe contendrá un detalle de los procedimientos que se siguieron en el asunto, así como los hechos importantes establecidos y su conclusión sobre el fondo del caso. Además, la Comisión formula recomendaciones en estos informes y procede a enviarlos a ambas partes con la solicitud de que se mantengan confidenciales por cierto período de tiempo. En caso de que el gobierno no cumpla con las recomendaciones de la Comisión en el límite de tiempo establecido, normalmente 90 días, la Comisión seguirá uno de dos procedimientos: ordena la publicación del informe en su Informe Anual a la Asamblea

General de la OEA o bien envía el informe a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que sea litigado ante ese tribunal como un caso contencioso.

Hasta el momento la Comisión ha sometido a la consideración de la Corte varios casos contenciosos. Tres casos han sido presentados contra Honduras, dos en contra de Suriname, dos en contra del Perú y uno en contra de Colombia. Todos los casos hasta ahora han tratado la más seria violación de derechos humanos, el derecho a la vida.

También deben mencionarse los casos cuando se introducen denuncias en contra de los Estados miembros de la OEA por supuestas violaciones de derechos humanos y los gobiernos a su vez no responden del todo o lo hacen de una forma que la Comisión considera insatisfactoria. En estos casos, la Comisión puede presumir que los hechos alegados en una denuncia son ciertos mientras que no exista evidencia que lleve a una conclusión distinta. En la práctica, la Comisión solo aplica la presunción cuando existen elementos de convicción que corroboren la denuncia. Esta corroboración frecuentemente sigue un patrón de graves y frecuentes violaciones similares en el país acusado.

Para ayudar a la Comisión en la determinación de la veracidad de las alegaciones, es común sostener audiencias en las que las partes tienen la oportunidad de presentar sus puntos de vista respectivos. Durante estas audiencias, los miembros de la Comisión pueden hacer preguntas con el fin de tener un mejor entendimiento de las circunstancias del caso. En estas audiencias los gobiernos son representados frecuentemente por diplomáticos o abogados del gobierno. De la misma manera, con frecuencia las víctimas son representadas por abogados de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

Otra técnica que puede ayudar a esclarecer los cargos de violaciones de derechos humanos son las visitas *in loco* de la Comisión. Debido a que estas visitas son bastante complejas, requieren de un análisis por separado.

Visitas *In Loco*

Como ya se mencionó, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha llevado a cabo visitas *in loco* a los Estados miembros de la OEA desde sus primeros años. La Comisión ha hecho más de cincuenta visitas a varios países. Estas incluyen: Argentina, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana, Suriname y los Estados Unidos de América. En el caso de algunos de estos países, la Comisión ha llevado a cabo a lo largo de los años, cuatro o más visitas.

Las visitas *in loco* tienen varios propósitos. El primero es la búsqueda de información. La Comisión, como órgano principal de la OEA en el campo de los derechos humanos, es el responsable de evaluar la situación de derechos humanos en los Estados miembros y de reportarla a la Asamblea General o, en casos de emergencia, a la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores. En algunos casos, la búsqueda de información se limita a uno o más casos específicos, *i.e.* denuncias presentadas ante la Comisión que alegan violaciones a los derechos humanos específicas que surgen de incidentes particulares. Más a menudo, sin embargo, las visitas *in loco* buscan evaluar el clima general de derechos humanos que existe en un Estado miembro. Con frecuencia, las visitas *in loco* permiten un examen cuidadoso de las circunstancias específicas relacionadas con casos individuales bajo consideración así como también una evaluación del ambiente de derechos humanos en general.

Otro de los propósitos de las visitas *in loco* es la de enfocar la opinión pública, tanto a nivel nacional como internacional, en la situación de los derechos humanos del país. A veces este llamado de atención público tiene el efecto saludable de interrumpir el ciclo de violencia que ha venido experimentando el país.

Las visitas *in loco* también ofrecen una oportunidad ideal para propiciar un buen diálogo entre la Comisión y los principales actores nacionales en el área de los derechos humanos y

así lograr una mejor apreciación de las circunstancias peculiares del país y su pueblo.

Otro beneficio de estas visitas es la oportunidad de contribuir de manera concreta en la solución de verdaderos problemas. Tal fue el caso en 1980 cuando el Gobierno de Colombia, confrontado con la toma de una embajada extranjera por terroristas y la toma de rehenes, invitó a la Comisión para que jugara un papel en las negociaciones para liberar a los rehenes. La participación de la Comisión en esa oportunidad ayudó a que se lograra una resolución pacífica del problema.

Las visitas *in loco* también ofrecen al ciudadano común de un país la oportunidad para presentar sus puntos de vista sobre la situación de los derechos humanos del país o sobre denuncias específicas de supuestos abusos. Para este propósito, la Comisión utiliza formularios de denuncias publicados en los cuatro idiomas oficiales de la OEA: francés, español, inglés y portugués.

Finalmente, las visitas *in loco*, que requieren ya sea la invitación o, por lo menos, la anuencia del gobierno en cuestión, le provee a los gobiernos la oportunidad para que demuestren su apertura y buena disposición en reconocer sus problemas en el área de los derechos humanos. Así, un gobierno que sinceramente quiera reconocer o explicar a la comunidad internacional y a su propio pueblo la situación de los derechos humanos en su territorio puede utilizar una de las visitas de la Comisión para este propósito.

Aunque un país no está obligado a admitir la entrada de la Comisión a territorio nacional, una vez que lo haga, debe aceptar ciertas condiciones mínimas. De aquí que la Comisión insiste en tener libertad absoluta de movimiento cuando lleva a cabo sus visitas *in loco*. Relacionado con esto está la insistencia de la Comisión de poder hablar con quien le plazca. Se entiende que todas estas conversaciones son privilegiadas y gozan de total confidencialidad por la Comisión. A los representantes del gobierno diplomáticamente se les prohíbe la entrada a estas reuniones privadas.

De la misma manera, los gobiernos que invitan a la Comisión para llevar a cabo las visitas *in loco* o que están anuentes a ello, tienen que garantizar que las personas u organizaciones que se presenten ante la Comisión no sufrirán ninguna represalia. Esta garantía generalmente es difundida por los medios de comunicación locales y nacionales al principio de la visita de la Comisión para que la ciudadanía se sienta en libertad de acudir a la Comisión si así lo deseara y ofrecer la información que considere apropiada.

Las visitas de la Comisión históricamente han venido como una respuesta a problemas de derechos humanos a gran escala o en algunos casos a situaciones particulares limitadas pero de mayor gravedad. Cuando la Comisión decide que se requiere una visita *in loco*, el Presidente o el Secretario Ejecutivo normalmente tiene una conversación informal con el gobierno en cuestión, con frecuencia a través de su embajador y representante ante la Organización de Estados Americanos. El Presidente explica el interés de la Comisión y sugiere que el gobierno considere invitar a la Comisión para que ésta lleve a cabo una investigación *in loco*. En el evento de que no se de la invitación, la Comisión envía una solicitud de anuencia por escrito al Ministro de Relaciones Exteriores, explicando sus preocupaciones y sugiriendo fechas apropiadas.

Una vez que se acuerde una visita, un funcionario de la Secretaría de la Comisión prepara la misión durante una visita preliminar al país. El funcionario en ese momento hace todos los arreglos de logística incluyendo reservaciones de hotel, alquiler de transporte, disposiciones de seguridad, etc. Estas preparaciones incluyen reservar oficinas y salas de reuniones para hacer usadas por la Comisión para recibir personas y grupos durante la visita *in situ*.

Otro aspecto importante del viaje de preparación es el concretar citas para entrevistas durante la visita. En términos aproximados, la Comisión divide su tiempo de manera equitativa entre reuniones con autoridades de gobierno y organizaciones no gubernamentales privadas.

El grupo anterior incluye reuniones con el Canciller, el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa, el Ministro de Justicia, el Procurador General y a veces con los Ministros de Trabajo, Salud, Educación y Asuntos Indígenas. Cuando amerite, la Comisión también se reúne con oficiales gubernamentales de derechos humanos tanto del poder ejecutivo como del legislativo, así como también con cualquier autoridad gubernamental autónoma de derechos humanos tales como el ombudsman o defensor del pueblo en los países donde las constituciones establecen este tipo de oficinas.

La Comisión también programa reuniones con miembros del poder judicial, normalmente con el presidente y los jueces de la Corte Suprema, así como con otras autoridades judiciales de importancia en países donde existe la Corte Constitucional o el Consejo de Estado.

Asimismo, dependiendo de las circunstancias, la Comisión programa reuniones con el Jefe de la Policía, Tribunales Electorales, Jueces de Paz, etc.

Tradicionalmente, la Comisión visita las cárceles y tiene intercambios de ideas con autoridades penales. También se reúne en privado con los presos. Estas visitas incluyen inspecciones a los servicios de las penitenciarías como sus cocinas, clínicas de salud, celdas de aislamiento, áreas de trabajo y de recreación.

Durante las observaciones *in situ*, la Comisión por lo general trata de visitar ciudades, pueblos y áreas rurales para obtener una mejor idea y entendimiento de la realidad económica y política del país. Inclusive ha habido ocasiones donde la Comisión ha enviado delegaciones a terceros países tanto en las Américas como en Europa para entrevistarse con refugiados que se han visto obligados a huir de su tierra.

La otra mitad del tiempo de la Comisión se utiliza en escuchar las posiciones y puntos de vista de individuos, usualmente ciudadanos del país que se visita.

Fuentes importantes de información para la Comisión incluyen organizaciones nacionales no gubernamentales de dere-

chos humanos y la jefatura de las iglesias y grupos eclesiásticos. Debido a que Latinoamérica es predominantemente católica y como la Iglesia Católica en algunos países ha jugado un papel activo en la defensa de los derechos humanos, la Comisión normalmente se reúne con la jerarquía de la Iglesia o con miembros de la conferencia nacional episcopal. La Comisión también busca oír la opinión de otras organizaciones religiosas. Por ejemplo, en Haití, la Comisión se reunió con ministros y obispos de las iglesias protestantes así como con los líderes de varias comunidades voodooístas.

Otra fuente de información vital para la Comisión durante sus visitas son los medios de prensa -tanto nacionales como internacionales. Estos incluyen reporteros y editores de televisión, radio y periódicos. Independientemente de estas entrevistas, la Comisión lee la prensa nacional y ve los noticieros por televisión para poder entender mejor los asuntos públicos del día así como también el grado de libre expresión practicada en el país.

Un sector adicional que está invitado a reunirse con la Comisión durante sus visitas es la jefatura de los movimientos de trabajadores. Los sindicatos, en la experiencia de la Comisión, con frecuencia son reprimidos en sus esfuerzos por organizar a los trabajadores y por negociar contratos colectivos de trabajo tanto en el sector público como en el privado.

La Comisión también recibe la opinión de los intereses industriales, comerciales y agrícolas. Con frecuencia se reúne con funcionarios de la Cámara de Comercio y otras organizaciones empresariales. Asimismo, la Comisión generalmente se reúne con funcionarios de los Colegios de Abogados en un esfuerzo por tener una mejor apreciación de la calidad de la justicia que se dispensa en el país.

Ninguna visita *in situ* estaría completa sin tener discusiones con varios de los líderes de los partidos políticos del país. Al respecto, debe mencionarse que la Comisión practica una política de libre acceso y no discrimina contra ningún partido

político, no importa su ideología o su relativa posición en el ámbito político.

Dependiendo de la composición demográfica de una sociedad en particular, la Comisión también recibe a representantes de diferentes organizaciones indígenas o étnicas. Ejemplos de esto incluye reuniones con los líderes Miskitos en Nicaragua e indígenas Quechua en Perú.

Cuando se presenta ante la Comisión una denuncia de una violación a los derechos humanos durante una visita *in situ*, ésta recibe el testimonio de los testigos y de las víctimas. En el pasado estos testimonios eran grabados pero en años recientes la Comisión ha venido utilizando equipo de video, y a veces, se presta juramento ante un notario. Este testimonio puede constituir evidencia muy valiosa para uso posterior en casos contenciosos a ser litigados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Durante sus visitas *in situ*, la Comisión recibe una cantidad enorme de testimonios orales y escritos. Naturalmente, toma su tiempo revisar y estudiar este material. Además, los miembros que han viajado deben presentar sus conclusiones al plenario durante la próxima reunión ordinaria de la Comisión.

Se entiende que la Comisión, después de una intensa serie de entrevistas y audiencias en un país, no está en la posición de emitir un informe comprensivo con recomendaciones y conclusiones finales hasta que haya tenido oportunidad suficiente para digerir el material que haya recibido, así como debatir y deliberar sobre el mismo.

A veces, la prensa y el público esperan con impaciencia la opinión de la Comisión mientras aún está en el país, pero se coincide en que publicar un informe prematuramente sería injusto para todos aquellos involucrados y por consiguiente un acto irresponsable.

Lo que sí hace la Comisión mientras está en el país, normalmente durante los últimos días de su visita, es reunirse en privado con el Presidente de la nación. En ese momento, la Comisión presenta sus impresiones preliminares y apunta las

áreas de mayor preocupación. Cuando existen circunstancias especiales la CIDH suele pedir por razones humanitarias que el gobierno tome algún tipo de acción. Por ejemplo, en una ocasión la Comisión recomendó atención médica para un prisionero. Otro ejemplo ocurrió en Panamá en 1988 cuando la Comisión pidió la excarcelación de dos presos políticos enfermos. El General Noriega arregló la libertad de ambos varios días después.

Al concluir la Comisión su reunión con el jefe de estado, celebra una conferencia de prensa donde hace pública una declaración escrita describiendo sus actividades, explicando su método de trabajo y estipulando sus principales preocupaciones. Los miembros de la Comisión luego se someten a un período de preguntas y respuestas con los miembros de la prensa. Esto concluye una visita *in situ*.

En los meses siguientes a una visita *in situ*, la Comisión prepara un informe que posteriormente será publicado ya sea por separado como un informe especial o bien dentro del contexto de su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. Cuando se aprueba un borrador del informe especial, se envía en forma confidencial al gobierno en cuestión, normalmente otorgándole un período de tres meses durante el cual el gobierno puede presentar sus observaciones o bien tomar las medidas para resolver los problemas de derechos humanos apuntados en el borrador. Una vez que estas observaciones hayan sido sometidas a la Comisión, los cambios finales se hacen para corregir errores de forma o de fondo y para tomar en cuenta la opinión final del gobierno. Después, el informe se publica en varios de los idiomas oficiales de la OEA, incluyendo, por supuesto, el idioma del país bajo estudio. En casos especiales la Comisión también rinde su informe en idiomas no oficiales tales como el holandés en el caso de Suriname y miskito en el caso de los indios miskito en Nicaragua.

Los informes de la Comisión son preparados por los abogados de la Comisión y como tales se adhieren minuciosamente al formato de la Declaración Americana o al de la Conven-

ción Americana, según sea el caso. Los derechos contenidos en estos instrumentos se examinan a la luz de casos concretos que ya han sido estudiados por la Comisión.

El impacto de los informes de la Comisión es bien conocido y ha sido públicamente reconocido por varios líderes políticos importantes. Tanto el expresidente de Argentina, Raúl Alfonsín como el Presidente Patricio Aylwin de Chile han confirmado la importancia de los informes de la CIDH en la lucha por restablecer la democracia representativa y el respeto por los derechos humanos en sus países, luego de años de dictaduras militares.

Otro asunto que vale la pena mencionar en conexión con la elaboración de estos informes especiales es que no necesariamente son el resultado de visitas *in situ*. En el caso de Paraguay bajo la dictadura del General Stroessner y el de Cuba bajo la dictadura de Fidel Castro, ninguno de los gobiernos permitió que la Comisión llevara a cabo una investigación de derechos humanos *in situ*. Sin embargo, la Comisión ha publicado numerosos informes sobre ambos países. De hecho, la Comisión ha elaborado más informes especiales sobre la situación de los derechos humanos en Cuba que de ningún otro Estado miembro de la OEA.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos

Como se mencionó anteriormente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el órgano más reciente del sistema interamericano para la protección y promoción de los derechos humanos y debido a que se analizará más detalladamente en el próximo capítulo de este libro, no será tratado aquí a fondo.

Sin embargo, vale mencionar algunas observaciones. La primera, desde un punto de vista práctico, tiene que ver con la coordinación y cooperación que debe existir y existe entre la Comisión y la Corte. La Convención Americana dispone que es la Comisión la que decide cuáles son los casos que se pre-

sentarán ante la Corte para su litigación. Esto indudablemente es una gran responsabilidad.

Hasta el momento, aunque 24 de los Estados miembros de la OEA han ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos, solo 15 han aceptado la jurisdicción de la Corte. El sueño de los defensores de los derechos humanos en todo el hemisferio es que algún día todos los Estados miembros ratifiquen la Convención Americana y se sometan a la jurisdicción obligatoria de la Corte.

Mientras tanto, es sumamente importante que casos bien preparados que traten hechos graves, y violaciones de derechos humanos deben someterse a la consideración de la Corte cuando lo ameriten. Esta función debe y de hecho es ejercida de una manera responsable por la Comisión y por los gobiernos involucrados. No es el propósito de la Comisión (ni de la Corte) avergonzar a ningún gobierno en particular. Por el contrario, los gobiernos en los primeros casos ante la Corte han colaborado abiertamente. Los casos no se han concentrado en una área geográfica particular ni han sido presentados exclusivamente contra los Estados grandes o pequeños o contra Estados de grupos lingüísticos particulares. Es interesante hacer notar que estos casos han sido presentados más a menudo contra gobiernos democráticos. La explicación natural para esto descansa en el hecho de que las democracias son invariablemente las primeras en aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte.

La importancia que tiene la Corte en el progreso de la civilización no puede exagerarse. Un "nuevo orden mundial", para tener sustento, debe tener la capacidad de adjudicar problemas, particularmente aquéllos de violaciones de los derechos humanos cometidas contra seres humanos.

Un flujo regular y razonable de casos contenciosos (por no decir solicitudes de opiniones consultivas) es un gran reto y una gran responsabilidad para la Comisión, una que debe ejercerse con sabiduría y sensibilidad.

Conclusión

La evolución del derecho internacional de los derechos humanos en el mundo ha tenido un desarrollo extraordinario durante la segunda mitad del Siglo XX. Países como Alemania, Japón, la Unión Soviética e Italia, donde se cometían rutinariamente las violaciones a los derechos humanos más atroces por los agentes del Estado con absoluta impunidad, han sido testigos de la caída de sus respectivas dictaduras.

Durante los últimos 45 años, el mundo ha observado regiones y países cuya historia fue caracterizada por despotismo y por el abuso de los derechos humanos cambiarse a democracias prósperas y estables en las que los derechos de los ciudadanos generalmente son respetados y protegidos por las agencias nacionales e internacionales.

También ha habido progreso en casi toda América. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha contribuido modestamente pero en forma consistente con este proceso. Fueron los estadistas visionarios los que crearon la Comisión y la mantendrán si son sabios. Los miembros y los métodos de la Comisión son imparciales y objetivos. La Comisión ha evitado hundirse en trampas ideológicas y continúa hoy en día opinando abiertamente en el momento y en el lugar donde se violen los derechos humanos.