

EL PAPEL DE LA CIDH EN LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS*

Mario López Garelli¹

El sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos está integrado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con sede en Washington, D.C., y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica.

La CIDH es el órgano principal de la Organización de Estados Americanos (OEA) en materia de derechos humanos, conforme al Artículo 106 de la Carta de la Organización, y está integrada por siete comisionados, elegidos a título personal por su Asamblea General. Los comisionados deben gozar de alta autoridad moral y reconocida experiencia en materia de derechos humanos, permanecen cuatro años en sus funciones y pueden ser reelegidos por un período más.²

Por su parte, la Corte Interamericana está compuesta por siete jueces, con reconocida competencia en la materia, que reúnen las condiciones para ejercer las más elevadas funciones judiciales.³ Los jueces

* Ponencia presentada por el Abogado Especialista Principal en Derechos Humanos de la CIDH, durante el Seminario sobre Instrumentos de Protección Regional e Internacional de los Derechos Humanos, México, D. F., 20 de mayo de 2004.

¹ Las opiniones aquí expresadas constituyen el punto de vista personal del autor y no reflejan necesariamente la posición oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

² La Comisión está actualmente integrada por José Zalaquett (Chile), Clare K. Roberts (Antigua y Barbuda), Susana Villarán (Perú), Evelio Fernández Arévalo (Paraguay), Paulo Sergio Pinheiro (Brasil), Freddy Gutiérrez (Venezuela), y Florentín Meléndez (El Salvador). La dirección de la página electrónica de la CIDH es www.cidh.oas.org.

³ Los Jueces que componen la Corte Interamericana son Sergio García Ramírez (México), Alirio Abreu Burelli (Venezuela), Antonio Cançado Trindade (Brasil), Cecilia Medina (Chile), Oliver Jackman (Barbados), y Diego García-Sayán (Perú). La dirección de la página electrónica de la Corte IDH es www.corteidh.or.cr/.

de la Corte son, igualmente, elegidos por la Asamblea General de la OEA por períodos de seis años, con posibilidad de una reelección.

I. Origen y evolución del sistema

La creación del sistema interamericano se produjo en el contexto de la época posterior a la Segunda Guerra Mundial, con su saldo de millones de muertos y horrores nunca imaginados. Esos hechos concentraron la atención de la opinión pública mundial sobre la importancia de definir el concepto de derechos fundamentales, inherentes a todo ser humano, y crear mecanismos efectivos para protegerlos.

En febrero y marzo de 1945 la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en la Ciudad de México, adoptó dos resoluciones de importancia capital en el desarrollo del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos: la Resolución XXVII sobre “Libertad de Información” y la Resolución XL sobre “Protección Internacional de los Derechos Esenciales del Hombre”. En la primera de dichas resoluciones, los Estados americanos manifiestan su “firme anhelo (de) asegurar una paz que defienda y proteja, en todas las regiones de la tierra, los derechos fundamentales del hombre”. La segunda resolución es la predecesora directa de la Declaración Americana, ya que proclama “la adhesión de las Repúblicas Americanas a los principios consagrados en el Derecho Internacional para la salvaguardia de los derechos esenciales del hombre” y se pronuncia en favor de un sistema de protección internacional. En su Preámbulo señala que “para que esa protección sea llevada a la práctica se requiere precisar tales derechos –así como los deberes correlativos– en una Declaración adoptada en forma de Convención por los Estados”. En consecuencia, la Conferencia encomendó al Comité Jurídico Interamericano la redacción de un anteproyecto de declaración, para ser sometido a consideración de los gobiernos, y encomendó al Consejo Directivo de la Unión Panamericana “la convocatoria de la Conferencia Internacional de Jurisconsultos Americanos... a fin de que la declaración sea adoptada en forma de convención por los Estados del Continente”. Asimismo, el preámbulo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (Río de Janeiro, Brasil, 1947) expresa 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”.

La OEA fue creada en abril de 1948 en Bogotá, Colombia, tres años después de la conformación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El objetivo que motivó la creación de esta organización regional fue el de lograr un orden de paz y justicia, fomentar la solidaridad y defender la soberanía de los Estados americanos, así como su integridad territorial y su independencia.⁴ Durante la misma conferencia en que se creó la OEA, en abril de 1948, se aprobó la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre. Este es el primer instrumento internacional de derechos humanos de carácter general, pues precedió a la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por las Naciones Unidas en diciembre del mismo año.

La CIDH fue creada en Santiago de Chile en 1959 por la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA. La primera reunión de la Comisión se celebró en 1960, con lo que inició el primero de los 119 períodos de sesiones celebrados hasta marzo de 2004, tanto en su sede como en otros países de las Américas. Los primeros años de trabajo de la CIDH estuvieron dedicados al afianzamiento del sistema interamericano de derechos humanos, con desafíos tan grandes como el de generar una conciencia de respeto por la democracia y las garantías fundamentales de toda persona. Durante los siguientes treinta años, luego del desgaste de las dictaduras latinoamericanas que incurrieron en violaciones sistemáticas de derechos humanos, e incluso en muchos casos perpetraron crímenes de lesa humanidad, se logró una definición actualizada de la democracia como el mejor y más deseable de los sistemas de gobierno para el desarrollo, la promoción y la protección de los derechos humanos.

⁴ El Artículo 2 de la Carta de la OEA expone los siguientes propósitos esenciales: afianzar la paz y seguridad del Continente; promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros; organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos; promover por medio de la acción cooperativa su desarrollo económico, social y cultural; erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático; y alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.

Durante la mayor parte de su historia la CIDH estuvo dedicada a la lucha contra los regímenes dictatoriales, que se caracterizaron por la falta de respeto a la vida humana. Ello implicó tratar con gobiernos que consideraban que el trabajo de la Comisión Interamericana constituía una intromisión inaceptable en sus asuntos internos. La tarea desplegada por la CIDH fue fundamental, tanto para denunciar hechos aberrantes, como para generar la presión internacional necesaria para acabar con las peores dictaduras de América Latina.

Para la CIDH, la generalización de gobiernos democráticos libremente electos en el hemisferio no significó una disminución del trabajo de protección y promoción de los derechos humanos. En efecto, aunque actualmente los derechos básicos del ser humano—como el derecho a la vida y a la integridad personal— están generalmente protegidos, continúan llegando peticiones respecto de presuntas violaciones de protección judicial y el debido proceso con todo tipo de reclamos subyacentes, que en muchos casos se refieren a derechos económicos, sociales y culturales. Entre las asignaturas pendientes de la CIDH, puede mencionarse el hecho de que varios Estados miembros de la OEA mantienen vigente la pena de muerte.

Asimismo, en los últimos años la Comisión Interamericana ha dedicado importantes esfuerzos para promocionar y proteger los derechos humanos, ya sea desde una perspectiva temática o bien de grupos determinados de personas. La libertad de expresión, pilar fundamental de toda sociedad democrática, cuenta con una relatoría especial que opera de manera permanente en la Secretaría Ejecutiva de la CIDH; igualmente, la CIDH se ha concentrado en la vigencia de los derechos de las mujeres, de los niños, las comunidades indígenas, las minorías raciales, las personas privadas de libertad, los desplazados internos, entre otros. Durante la década de los noventa, la CIDH creó en su seno una serie de relatorías que se encargan del seguimiento y la observancia de cada uno de estos derechos.

II. Instrumentos normativos para la protección de los derechos humanos

El sistema interamericano de derechos humanos establece y define un conjunto de derechos básicos—que son normas obligatorias de conducta—

así como, también, los órganos que vigilan su observancia. Los principales instrumentos normativos del sistema son la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

A. Declaración Americana

El proyecto de Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, preparado por el Comité Jurídico Interamericano, fue presentado y aprobado en el marco de la Novena Conferencia, celebrada en 1948.

La Declaración Americana estableció “el sistema inicial de protección que los Estados americanos consideran adecuado a las actuales circunstancias sociales y jurídicas, no sin reconocer que deberán fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias”. En otra cláusula introductoria, la Declaración indica que “los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana”. Por lo tanto, los países reconocen que cuando el Estado legisla en esta materia, no crea o concede derechos sino que los reconoce, pues existían antes de la formación del Estado. En efecto, tales derechos tienen su origen en la naturaleza misma de la persona humana.

Tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han dictaminado que, a pesar de haber sido adoptada como una declaración y no como un tratado, en la actualidad la Declaración Americana constituye una fuente de obligaciones internacionales para los Estados miembros de la OEA.⁵

Es importante señalar también que la Declaración, además de un preámbulo, comprende 38 artículos que definen los derechos protegidos

⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-10/89, Interpretación de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre dentro del marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 14 de julio de 1989, párrs. 34-35; CIDH, James Terry Roach y Jay Pinkerton, Caso 9647, Estados Unidos, Resolución 3/87, 22 de septiembre de 1987, Informe Anual 1986-1987, párrs. 46-47; Rafael Ferrer-Mazorra y otros, Informe No. 51/01, Caso 9903, Estados Unidos, 4 de abril de 2001. Ver igualmente el Artículo 20 del Estatuto de la CIDH.

y los deberes correlativos. La Declaración incluye un catálogo tanto de derechos civiles y políticos como de derechos económicos, sociales y culturales.

B. Convención Americana

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile en agosto de 1959, decidió impulsar la preparación de una convención de derechos humanos. El proyecto preparado por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos fue sometido al Consejo de la OEA y sujeto a comentario por parte de los Estados y la Comisión Interamericana. En 1967 la CIDH presentó un nuevo proyecto de Convención. Con el objetivo de analizar los diferentes proyectos, la OEA convocó a una Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, que se reunió en San José de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969. El 21 de noviembre de 1969 la Conferencia adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como “Pacto de San José de Costa Rica”.

La entrada en vigencia de la Convención, el 18 de julio de 1978, constituyó un paso fundamental en el fortalecimiento del sistema de protección y permitió: incrementar la efectividad de la Comisión, establecer una Corte, y modificar la naturaleza jurídica de los instrumentos en los que se basaba la estructura institucional.⁶ La Convención Americana define los derechos humanos que los Estados ratificatarios se comprometen internacionalmente a respetar y garantizar sin discriminación alguna. Dicho instrumento creó además la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y definió las atribuciones y procedimientos de la Corte y la CIDH. Igualmente la Comisión mantiene facultades adicionales

⁶ Los Estados que ratificaron la Convención Americana fueron Argentina, Barbados, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Trinidad y Tobago ratificó la Convención Americana el 28 de mayo de 1991; el 26 de mayo de 1998 dicho Estado notificó su renuncia a dicho instrumento. Al igual que todos los Estados miembros de la OEA, Trinidad y Tobago sigue bajo la jurisdicción de la CIDH, en virtud de las obligaciones internacionales que surgen de la Declaración Americana.

que antedatan a la Convención Americana y no derivan directamente de ella, entre ellas, la de procesar peticiones individuales relativas a Estados que aún no son parte de dicho instrumento.

El propósito de la Convención Americana, definido en su preámbulo, consiste en “consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”. En su parte primera, establece la obligación de los Estados de respetar los derechos y libertades en ella reconocidos, así como su deber de adoptar las disposiciones de derecho interno que sean necesarias para hacer efectivo el goce de tales derechos. A continuación, la Convención Americana define los derechos y libertades protegidos, principalmente, los derechos civiles y políticos. En cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, al momento de adoptar la Convención Americana el compromiso de los Estados se limitó a “adoptar providencias tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos..., por vía legislativa u otros medios apropiados” (Artículo 26).

En su segunda parte, la Convención Americana establece los medios de protección: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a los que declara órganos competentes “para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes de la Convención”. Las funciones y facultades de la Comisión aparecen enunciadas en los Artículos 41 a 43, y los Artículos 44 a 51 establecen el procedimiento referido al régimen de peticiones individuales.

B. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura

En 1985, dentro del marco de la Asamblea General en la que se aprobaron enmiendas a la Carta de la OEA, mediante el Protocolo de Cartagena de Indias, los Estados miembros adoptaron y abrieron a la firma la

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Ese instrumento establece una detallada definición de la tortura así como de la responsabilidad por la comisión de este delito. Los Estados partes no sólo se comprometen a castigar severamente a los perpetradores de la tortura sino que, además, se obligan a adoptar medidas para prevenir y sancionar cualquier otro trato cruel, inhumano o degradante dentro de sus respectivas jurisdicciones. Conforme con los términos de ese tratado, las personas acusadas de cometer actos de tortura no podrán evadir la acción de la justicia mediante la fuga al territorio de otro Estado parte. La Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura entró en vigencia el 28 de febrero de 1987, treinta días después del depósito de su segundo instrumento de ratificación.

C. Protocolo de San Salvador

Durante su decimoctavo período ordinario de sesiones, celebrado en 1988, la Asamblea General de la OEA abrió a la firma el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). El texto del Protocolo se basa en un borrador de trabajo preparado por la Comisión. El Preámbulo de ese instrumento señala que los Estados partes de la Convención Americana reconocen la estrecha relación existente entre los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales “por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente...”. Los Estados partes recuerdan igualmente que “sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”. El Protocolo de San Salvador reconoce el derecho al trabajo y a las condiciones laborales; los derechos sindicales, el derecho a la seguridad social, a la salud, a un medio ambiente sano, a la alimentación y la educación; a los beneficios de la cultura; los derechos de la familia y de los niños, así como los de los ancianos y los minusválidos.

D. Protocolo para la Abolición de la Pena de Muerte

El Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte fue aprobado en el vigésimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA (Asunción, Paraguay, 1990). Los esfuerzos concertados para incluir la abolición absoluta de la pena capital en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el contexto de la adopción de este instrumento en 1969, no tuvieron éxito, sin embargo, una vez que se logre la ratificación del Protocolo por parte de todos los Estados miembros de la OEA, se asegurará la abolición de la pena de muerte en el hemisferio.

E. Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas

Durante su vigésima cuarta sesión ordinaria, celebrada en 1994 en Belém do Pará, Brasil, la Asamblea General de la OEA aprobó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Dicha Convención entró en vigor el 28 de marzo de 1996, treinta días después del depósito de su segundo instrumento de ratificación. Ese instrumento establece una detallada definición de la desaparición forzada, así como de la responsabilidad por la comisión de este delito. En ese Tratado los Estados parte se comprometen no sólo a abstenerse de practicar, permitir o tolerar la desaparición forzada sino, también, a sancionar a los autores, cómplices y encubridores de este delito, dentro de sus respectivas jurisdicciones. Los Estados se comprometen a adoptar las medidas legislativas necesarias para tipificar la desaparición forzada como delito y a cooperar entre sí para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar este crimen. Además, ese tratado incluye la desaparición forzada entre aquellos delitos que justifican la extradición, para evitar que personas acusadas de este crimen evadan la acción de la justicia huyendo al territorio de otro Estado parte.

F. Convención de Belém do Pará

En el período ordinario de sesiones celebrado en Belém do Pará, Brasil, la Asamblea General de la OEA aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como

Convención de Belém do Pará. El tratado entró en vigor el 5 de marzo de 1995, treinta días después del depósito de su segundo instrumento de ratificación.

La Convención de Belém do Pará define de manera detallada las formas de violencia contra la mujer, incluyendo la violencia física, sexual y psicológica, y establece que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, además de garantizar todos los derechos humanos consagrados por los instrumentos regionales e internacionales. Los Estados partes en este instrumento acuerdan condenar todas las formas de violencia contra la mujer e investigar, enjuiciar y sancionar tales actos con la debida diligencia, en razón de lo cual deberán adoptar tanto políticas como medidas específicas orientadas a prevenirlos, sancionarlos y erradicarlos.

G. Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad

En su vigésimo noveno período ordinario de sesiones, celebrado en 1999 en Ciudad de Guatemala, la Asamblea General de la OEA adoptó la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Ese instrumento tiene como objetivo la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y busca, igualmente, propiciar su plena integración a la sociedad. El mecanismo de seguimiento de los compromisos adquiridos en dicha Convención descansará sobre el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, integrado por un representante designado por cada Estado parte.

H. Reglamento de la CIDH

El sistema interamericano ha vivido recientemente un importante proceso de actualización de las normas procesales de sus dos órganos, el cual concluyó con la entrada en vigencia del nuevo Reglamento de la

CIDH, el 1° de mayo de 2001,⁷ y el de la Corte Interamericana, el 1° de junio de 2001. Asimismo, los Estados miembros de la OEA llevaron adelante un “proceso de diálogo sobre el fortalecimiento del sistema interamericano” en el ámbito de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente, con la participación de los órganos del sistema y de organizaciones no gubernamentales. La Asamblea General de la OEA adoptó varias resoluciones vinculadas con dicho proceso, y para el próximo período ordinario de sesiones, a celebrarse en Quito, se presentará un proyecto bajo el título “Fortalecimiento de los sistemas de derechos humanos en seguimiento del Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas”.⁸

Entre los principales cambios introducidos en el Reglamento de la CIDH cabe destacar que el procedimiento ante dicho órgano cuenta actualmente con etapas diferenciadas de admisibilidad y fondo, con plazos más breves. Además, se consagra el ofrecimiento de solución amistosa a las partes, como etapa necesaria, antes de la decisión sobre el fondo, y se consolida el marco jurídico para el seguimiento o supervisión del cumplimiento de las recomendaciones emitidas en los informes sobre casos individuales, y sobre la situación de derechos humanos en los Estados miembros de la OEA. Por otra parte, se actualizan las normas en materia de medidas cautelares y se definen los criterios para someter casos a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana.

Finalmente, cabe destacar que los Reglamentos vigentes de la Comisión y la Corte Interamericana permiten una mayor participación de la víctima en el proceso ante la Corte. El Reglamento de la CIDH establece la consulta a los peticionarios y las víctimas en la etapa previa a la decisión de referir el caso a la Corte Interamericana. Una vez que dicha decisión ha sido tomada, las nuevas normas procesales permiten

⁷ El proceso de reforma del Reglamento de la CIDH se inició a fines de 1998 con base en una amplia consulta a los Estados miembros, organizaciones no gubernamentales y expertos independientes, a quienes se brindó la oportunidad de plantear sugerencias y comentarios acerca de las normas de procedimiento y la práctica de la Comisión. El texto del Reglamento, que entró en vigencia en mayo de 2001, es el resultado de la primera revisión integral de dicho documento hecha desde abril de 1980.

⁸ El texto de los proyectos de resolución para la Asamblea General 2004 está disponible en la página electrónica de la OEA: www.oas.org/xxxivga/spanish/docs/cpcajp2138_04rev2.pdf.

el acceso pleno de los peticionarios y víctimas a toda la información relevante, para la preparación de la demanda. El Reglamento de la Comisión contempla, además, la posibilidad que los peticionarios, las víctimas y sus representantes puedan incorporarse como delegados de la CIDH, en un caso, ante la Corte Interamericana.

III. Competencia y funciones de la CIDH

La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y cuenta para ello con una Secretaría Ejecutiva, unidad especializada que funciona dentro de la Secretaría General de la OEA. Las tareas de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión incluyen: la recepción y trámite de peticiones y comunicaciones dirigidas a dicho órgano; el análisis y la preparación de informes bajo la supervisión de la CIDH; y el apoyo administrativo para el cumplimiento de las funciones de dicho órgano. En ejercicio de su mandato la Comisión desarrolla las siguientes actividades:

- a. Recibe, analiza e investiga peticiones individuales que alegan violaciones a los derechos humanos, según lo dispuesto en los Artículos 44 al 51 de la Convención Americana.
- b. Observa la vigencia general de los derechos humanos en los Estados miembros y, cuando lo considera conveniente, publica informes especiales sobre la situación en un Estado en particular.
- c. Realiza visitas *in loco* a los países para profundizar la observación general de la situación, y/o para investigar una situación particular. Dichas visitas resultan usualmente en la preparación del informe correspondiente, que se publica y es enviado a la Asamblea General de la OEA.
- d. Estimula la conciencia de los derechos humanos en los países de América, para cuyo efecto adopta y publica estudios sobre temas específicos, tales como: terrorismo y derechos humanos; medidas para asegurar mayor independencia de los poderes; actividades de grupos irregulares armados; la situación de derechos humanos de los menores, de las mujeres y de los pueblos indígenas, entre otros.
- e. Convoca y participa en conferencias y reuniones con representantes

de gobiernos, académicos y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de difundir y analizar temas relacionados con el sistema interamericano de los derechos humanos.

f. Formula recomendaciones a los Estados miembros de la OEA sobre la adopción de medidas para contribuir a promover y garantizar los derechos humanos.

g. Solicita a los Estados que adopten medidas cautelares específicas para evitar daños graves e irreparables a los derechos humanos en casos urgentes; puede igualmente solicitar que la Corte Interamericana requiera medidas provisionales de los gobiernos, en casos urgentes de peligro para las personas, aún cuando el caso no haya sido todavía sometido a este órgano.

h. Somete casos a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana y actúa ante ella en dichos litigios.

i. Solicita opiniones consultivas a la Corte Interamericana sobre aspectos de interpretación de la Convención Americana.

Los informes que la CIDH adopta en ejercicio de sus atribuciones pueden referirse a casos individuales y a situaciones generales o especiales. Los informes sobre casos individuales contienen una decisión sobre la admisibilidad de la denuncia (Artículo 46 de la Convención Americana); la inadmisibilidad (Artículo 47); o el fondo (Artículo 50). Por otro lado, puede adoptarse un informe sobre solución amistosa (Artículo 49), si tal hubiera sido la manera de finalizar el respectivo trámite. Igualmente, cumplido el trámite, la Comisión puede adoptar un informe final y posteriormente decidir acerca de su publicación (Artículo 51, incisos 1 al 3). El trámite que conduce a los informes sobre peticiones individuales se desarrolla más adelante.

Por otra parte, los informes generales y especiales son los previstos en el Artículo 41(c) de la Convención Americana y en el Capítulo V del Reglamento de la Comisión. En particular, se mencionan el informe anual de la CIDH y el informe sobre derechos humanos en un Estado (contemplados, respectivamente, en los Artículos 57 y 58 del Reglamento de la Comisión).

Para el desarrollo de la agenda común en materia de protección y defensa de los derechos humanos, en los últimos años la Comisión y la Corte han iniciado la práctica de celebrar reuniones anuales conjuntas.

Entre las cuestiones abordadas por la Comisión y la Corte se incluyen: la presentación de los informes anuales de ambos organismos a la Asamblea General de la OEA; la situación presupuestaria; el seguimiento del intercambio de pareceres sobre la representación de las víctimas ante la Corte Interamericana; las funciones de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH y la Secretaría de la Corte respecto de la participación autónoma de las víctimas en la fase de reparaciones ante esta última; la situación de las medidas provisionales ante la Corte; los efectos en la jurisdicción contenciosa de la Corte en los casos de denuncia de la Convención Americana; la responsabilidad de la CIDH y la Corte en la supervisión del cumplimiento de las sentencias de ésta; cuestiones referentes a los informes y memoriales de la CIDH, y aspectos procesales vinculados a la prueba.

La CIDH y la Corte llevan adelante actividades de cooperación con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos,⁹ cuya sede se ubica en San José de Costa Rica. Entre las actividades del Instituto se destacan: la organización de conferencias, seminarios, cursos y otros métodos para la enseñanza, la investigación y la promoción de los derechos humanos; la organización de programas de investigación y programas de publicaciones; el desarrollo y mantenimiento de una biblioteca especializada; así como la asesoría a gobiernos y entidades públicas o privadas que lo requieran. Igualmente, la Comisión Interamericana coopera con los órganos de la ONU responsables de promover y proteger los derechos humanos, especialmente con la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En áreas de interés común la CIDH mantiene relaciones institucionales con otros organismos especializados de la OEA, tales como la Comisión Interamericana de Mujeres, el Instituto Interamericano del Niño, y el Instituto Indigenista Interamericano.

IV. Trámite de peticiones individuales

A partir de 1965, la Comisión fue autorizada expresamente para recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los cuales se alegaban violaciones a los derechos humanos. Hasta 2004 ha recibido

⁹ La dirección de la página electrónica del IIDH es www.iidh.ed.cr.

varias decenas de miles de peticiones, que se han concretado en más de doce mil casos procesados o en trámite. Los informes finales publicados en relación con estos casos pueden encontrarse en los informes anuales de la CIDH o en los informes generales sobre la situación en un país determinado.

Actualmente la Comisión está procesando cerca de mil casos individuales. Toda persona, grupo de personas u organización no gubernamental puede presentar una denuncia ante la Comisión en la que se alegue la violación de derechos humanos protegidos por la Convención Americana o la Declaración Americana de Derechos Humanos. La denuncia puede ser presentada en cualquiera de los cuatro idiomas oficiales de la OEA, a nombre de la propia víctima o de una tercera persona.

Un elemento esencial en las peticiones es que contengan alegatos sobre la responsabilidad de uno de los Estados miembros de la OEA, por violación de derechos humanos, en perjuicio de alguna persona sometida a su jurisdicción. La Comisión aplica la Convención Americana para procesar las denuncias contra aquellos Estados denunciados ante la Comisión y que son partes en dicho instrumento. Con relación a los Estados no partes de la Convención Americana, aplica la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

La CIDH estudia peticiones cuyos alegatos indican que los agentes de un Estado de la OEA han cometido una violación de derechos humanos. Igualmente, la Comisión está facultada para tramitar peticiones en contra de un Estado cuando se alegue fundadamente que éste ha faltado a su deber de prevenir una violación de los derechos humanos, o que ha incumplido su obligación de efectuar un adecuado seguimiento luego de cometida la violación. Tal seguimiento debe incluir la investigación completa y posterior sanción de todos los responsables, así como la reparación correspondiente, que comprende el pago de una indemnización a la víctima o a sus familiares.

En las peticiones presentadas ante la Comisión debe acreditarse que se han agotado los recursos disponibles en la jurisdicción interna con el fin de remediar la situación denunciada. En caso contrario, se debe demostrar que la víctima los interpuso, pero que no han sido efectivos por alguna de las siguientes razones:

- a) los recursos no se desarrollaron bajo las garantías del debido proceso;

- b) el acceso efectivo a tales recursos fue denegado; o
- c) hay un retardo injustificado en la decisión de los mismos.

Luego de agotados los recursos de jurisdicción interna, la petición debe ser presentada ante la Comisión dentro del plazo de 6 meses posteriores a la fecha en que se haya notificado la decisión definitiva de dichos recursos. Si los recursos internos no han sido agotados y resulta aplicable alguna de las excepciones arriba señaladas, la petición debe ser presentada dentro de un plazo razonable, después de haber ocurrido los hechos. Asimismo, la petición debe cumplir con otros requisitos mínimos, de forma, los cuales se encuentran en la Convención Americana y en el Reglamento de la Comisión.

Las peticiones que cumplen, en principio, con los requisitos establecidos en la Convención Americana, se trasladan al Estado respectivo con una solicitud de información. La decisión de iniciar el trámite de una petición no implica prejuzgar acerca de la eventual decisión de la CIDH sobre la admisibilidad o el fondo. Conforme al Reglamento de la CIDH, el procedimiento de admisibilidad se inicia con dicha solicitud al Estado, y culmina con la decisión prevista en el Artículo 37 del mismo instrumento. Dicha decisión conlleva la asignación de un número de caso y el inicio del procedimiento sobre el fondo de la cuestión.

Si la Comisión decide que una petición es inadmisibile, debe emitir un informe en dicho sentido, el cual se publica de manera separada, y luego en el informe anual de la CIDH. La doctrina reciente de la CIDH ha establecido, en lo que se denomina la “fórmula de la cuarta instancia”, los criterios para la declaración de inadmisibilidad de casos que reúnen los requisitos formales previstos en la Convención Americana, pero que no caracterizan hechos violatorios de los derechos protegidos por la misma. Dicha fórmula se basa en el hecho de que la protección internacional que otorgan los órganos de supervisión de la Convención Americana es subsidiaria o, como lo establece el propio Preámbulo de la misma, “coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”. La fórmula de la cuarta instancia constituye esencialmente una definición del límite de la competencia de la CIDH, que surge de la propia naturaleza del sistema interamericano.

La Comisión también puede llevar a cabo su propia investigación respecto de una petición o caso, ya sea mediante visitas *in loco*, o requiriendo

información adicional específica a las partes. Puede, igualmente, celebrar audiencias con el fin de preguntar a las partes presentes respecto de sus argumentos sobre los hechos y el derecho. De acuerdo con lo previsto en el Artículo 41 de su Reglamento, la Comisión puede ponerse a disposición de las partes para intentar la solución amistosa del asunto “en cualquier etapa del examen de una petición o caso, a iniciativa propia o a solicitud de cualquiera de ellas”. En todo caso, el ofrecimiento de solución amistosa constituye una etapa necesaria antes del pronunciamiento de la CIDH sobre el fondo del asunto. La práctica reciente de la CIDH ha sido la de impulsar soluciones amistosas, especialmente luego de la declaración de admisibilidad.

Una vez que las partes han expuesto sus puntos de vista y la Comisión considera que posee suficiente información, el trámite del caso se considera completo. En esa etapa, la Comisión prepara un informe en el cual incluye sus conclusiones y formula recomendaciones al Estado en cuestión para remediar la situación violatoria. Dicho documento es conocido en el sistema interamericano como “informe del Artículo 50”, por ser el previsto en dicha disposición de la Convención Americana. El informe del Artículo 50 tiene carácter reservado, por lo cual su contenido íntegro se pone, en primer lugar, solamente en conocimiento del Estado, y se notifica al peticionario que la CIDH ha adoptado un informe sobre el fondo de la denuncia. Luego de haber transmitido el informe al Estado, la Comisión Interamericana transmite las partes pertinentes del informe a los peticionarios para que puedan tener los elementos que les permitan fijar su posición sobre el sometimiento del caso a la Corte Interamericana. La Comisión otorga al Estado un plazo, con el fin de que éste resuelva la situación y cumpla con las medidas recomendadas en el informe adoptado bajo el Artículo 50 de la Convención Americana.

Luego de expirar el plazo fijado al Estado en el informe del Artículo 50, la Comisión tiene dos opciones. La primera de ellas consiste en la preparación de un segundo informe (conocido como “informe del Artículo 51”), que generalmente contiene el mismo análisis del primer informe, y las conclusiones y recomendaciones que corresponden a la evolución de la situación entre el primer y segundo informe. En este caso, se otorga al Estado un nuevo plazo para cumplir con las recomendaciones formuladas por la Comisión; una vez cumplido dicho plazo, la Comisión debate y adopta una decisión respecto a la publicación del informe del Artículo 51.

La otra opción disponible respecto de los Estados que han aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana –en lugar de preparar un informe del Artículo 51 y de eventualmente decidir sobre su publicación– consiste en adoptar la decisión de someter el caso a dicho tribunal. Si así lo decide la Comisión, debe presentar la demanda dentro del plazo de tres meses, contados desde la fecha en que envió el informe al Estado en cuestión. El Reglamento vigente dispone en su Artículo 43.3 que, en los casos de los Estados que hubieran aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, la Comisión “dará al peticionario la oportunidad de presentar, dentro del plazo de un mes, su posición respecto del sometimiento del caso a la Corte”. Asimismo, cabe destacar otra importante innovación en el Reglamento, que consiste en la definición de la mayoría absoluta requerida para tomar la decisión de no enviar un caso a la Corte Interamericana (Artículo 44 del Reglamento).

El Reglamento de la CIDH define “la obtención de justicia en el caso particular” como criterio fundamental para el sometimiento de un caso a la Corte Interamericana (Artículo 44.2), a cuyo efecto define elementos tales como la posición del peticionario, la naturaleza y gravedad de la violación, la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema, el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, y la calidad de la prueba disponible.

V. Medidas cautelares

Las medidas cautelares y provisionales han sido reconocidas por los Estados miembros de la OEA, los usuarios del sistema y la comunidad de derechos humanos en su conjunto como un importante mecanismo para la protección de los derechos humanos en el sistema interamericano. Durante los últimos años, la CIDH ha diseñado un sistema de registro y análisis para la atención debida del creciente número de solicitudes, y para el debido seguimiento de su cumplimiento.

El Artículo 25 del Reglamento expresa:

1. En caso de gravedad y urgencia y toda vez que resulte necesario de acuerdo con la información disponible, la Comisión podrá, a

iniciativa propia o a petición de parte, solicitar al Estado de que se trate la adopción de medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas.

2. Si la Comisión no está reunida, el Presidente, o a falta de éste, uno de los Vicepresidentes, consultará por medio de la Secretaría Ejecutiva con los demás miembros sobre la aplicación de lo dispuesto en el párrafo anterior. Si no fuera posible hacer la consulta dentro de un plazo razonable de acuerdo a las circunstancias, el Presidente tomará la decisión, en nombre de la Comisión, y la comunicará a sus miembros.

3. La Comisión podrá solicitar información a las partes interesadas sobre cualquier asunto relacionado con la adopción y vigencia de las medidas cautelares.

4. El otorgamiento de tales medidas y su adopción por el Estado no constituirán prejulgamiento sobre el fondo de la cuestión.

Al igual que las medidas provisionales, el mecanismo previsto en el Artículo 25 del Reglamento de la Comisión Interamericana cumple una función cautelar, en el sentido de preservar una situación jurídica ante el ejercicio de jurisdicción por parte de la Comisión. Asimismo, las medidas cautelares tienen una función tutelar, en el sentido de preservar el ejercicio de los derechos humanos fundamentales consagrados en las normas del sistema interamericano, evitando daños irreparables a las personas.

El texto de la norma, que entró en vigencia el 1º de mayo de 2001 con el nuevo Reglamento de la CIDH,¹⁰ recoge los elementos de gravedad, urgencia e irreparabilidad o “daño irreparable a las personas”, presentes en el Artículo 63 de la Convención Americana. El Artículo 25 del Reglamento no impone que haya una *litis* pendiente ante la Comisión como requisito para la consideración de solicitudes de medidas cautelares. Lo anterior se debe a la necesidad de la intervención tutelar de la Comisión, con el fin de prevenir la consumación grave e inminente de un daño irreparable. Sin embargo, la Comisión Interamericana

¹⁰ El Reglamento de la CIDH aprobado en 1980 contenía en su Artículo 29 las disposiciones sobre medidas cautelares. El párrafo 1º de dicho artículo contenía un supuesto adicional amplio según el cual la Comisión podía “a iniciativa propia o a petición de parte, tomar cualquier acción que considere necesaria para el desempeño de sus funciones”.

sólo ejerce la función cautelar con el fin de preservar situaciones que, de ser alteradas, podrían tornar abstracta su intervención en la determinación de la responsabilidad internacional de los Estados. De lo contrario, el dictado de una medida cautelar destinada a impedir la consumación de ciertos actos, podría equipararse a un pronunciamiento sobre el fondo de un asunto aún no sometido a su jurisdicción.

El mecanismo establecido en el Artículo 25 del Reglamento resulta aplicable tanto a los Estados miembros de la OEA que han ratificado la Convención Americana como a aquellos que aún no lo han hecho. La CIDH ha indicado:

Los Estados miembros de la OEA, al crear la Comisión y encomendarle, a través de la Carta de la OEA y del Estatuto de la Comisión, la promoción de la observancia y protección de los derechos humanos de los pueblos americanos, se han comprometido implícitamente a implementar medidas de esta naturaleza en los casos en que ello es esencial para preservar el mandato de la Comisión.¹¹

El fundamento del carácter vinculante de las medidas dictadas con carácter cautelar por los órganos del sistema, es similar al de los antecedentes universales y regionales analizados. La Corte ha destacado las obligaciones de los Estados partes en los siguientes términos:

Los Estados Partes en la Convención Americana deben respetar sus disposiciones de buena fe (*pacta sunt servanda*), incluyendo aquellas normas que permiten el desarrollo de los procedimientos ante los dos órganos de protección y aseguran la realización de sus fines. Por esta razón y para garantizar la protección efectiva de los derechos humanos, propósito fundamental de la Convención (Artículo 1.1, 2, 51 y 63.2), los Estados Partes no deben tomar acciones que harían imposible la *restitutio in integrum* de los derechos de las presuntas víctimas.¹²

¹¹ CIDH, Caso 12.243 - Juan Raúl Garza, Estados Unidos de América, Informe No. 52/01, 4 de abril de 2001, párr. 117.

¹² Corte IDH, Caso de James y otros (Trinidad y Tobago), Medidas Provisionales, Resolución de 29 de agosto de 1998, considerando 7.

Asimismo, la CIDH se ha referido a la eficacia de medidas cautelares dictadas en el marco de la aplicación de la pena de muerte, con el fin de impedir la ejecución del recluso. El hecho de que un Estado no preserve la vida de un recluso condenado mientras su denuncia se halla pendiente de examen por dicho órgano internacional “sustraе toda eficacia al proceso ante la Comisión, priva a los condenados del derecho de petición ante el sistema interamericano de derechos humanos y determina un daño grave e irreparable para esas personas, y por lo tanto es falto de correspondencia con las obligaciones del Estado”.¹³

Cuando las medidas cautelares forman parte de procedimientos encaminados a establecer la responsabilidad internacional de un Estado Parte conforme a la Convención Americana o la Carta de la OEA, la omisión del Estado para adoptar las acciones, para cumplirlas, puede servir de base para establecer el incumplimiento de sus compromisos internacionales conforme al principio *pacta sunt servanda* y, en su caso, los Artículos 1 y 2 de la Convención Americana o las obligaciones internacionales del Estado en cuestión.

El carácter vinculante de las medidas cautelares que otorga la CIDH se fundamenta en las obligaciones generales que tienen los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos; de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter necesarias para hacer efectivos los derechos humanos; y de cumplir de buena fe con las obligaciones contraídas en virtud de la Convención Americana y la Carta de la OEA. Se funda igualmente en la competencia de la CIDH para velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados partes, establecida en los Artículos 33 y 41 de la Convención Americana.

Toda vez que la Comisión Interamericana determina la presencia de elementos que indican la posible inminencia de la violación de uno o más derechos fundamentales protegidos en la Convención Americana u otros instrumentos interamericanos, y solicita al Estado la adopción de ciertas medidas con el fin de evitar la consumación de una violación futura, ésta requiere al Estado que demuestre su intención de cumplir con la obligación de respeto y garantía consagrada en el Artículo 1.1 de la Convención Americana.

¹³ CIDH, Caso 12.243 - Juan Raúl Garza, Estados Unidos de América, Informe No. 52/01, 4 de abril de 2001, párr. 117.

La práctica de la CIDH en materia de medidas cautelares se inició en la primera parte de la década de los ochenta, en los casos de ejecuciones practicadas por tribunales de fuero especial, en Guatemala. Con posterioridad, la CIDH ha dictado medidas cautelares en casos o situaciones que afectaban a defensores de derechos humanos, a testigos de hechos cometidos por integrantes de fuerzas policiales o militares, a abogados que han recibido amenazas de muerte, a personas amenazadas de ser deportadas a su país de origen con riesgo para su vida o integridad física, y a personas condenadas a muerte. En los últimos años, la CIDH ha otorgado medidas con la finalidad de proteger derechos como el de circulación y residencia, el derecho de propiedad, el derecho a la educación, el derecho a la protección de la familia y la libertad de expresión y prensa, entre otros.¹⁴

VI. Relatorías temáticas

En su tarea de promoción y protección de los derechos humanos, la CIDH también impulsa el tratamiento de ciertos temas especiales o la situación de los derechos humanos de grupos particulares de personas en el marco de las llamadas “relatorías temáticas”. Las relatorías se encomiendan a un determinado miembro de la Comisión, o a un especialista en la materia, con el fin de evaluar la situación respectiva y realizar distintas actividades, incluso la preparación de informes para la consideración del plenario de la CIDH.

En los últimos años las relatorías temáticas asignadas a los miembros de la Comisión son las siguientes: derechos de los pueblos indígenas, derechos de las mujeres, derechos de los trabajadores migratorios y sus familias,

¹⁴ Josefina Juana Vda. de Pichardo (República Dominicana), 13 de julio de 1996; Manickawasgam Suersh (Canadá), 16 de enero de 1998; Gustavo Gorriti Ellebogén (Panamá), 18 de agosto de 1997; 120 Cubanos (Bahamas), 14 de agosto de 1998; Nelson García Fernández y familia (Bahamas), 27 de enero de 1999; Baruch Ivcher Bronstein (Perú), 30 de julio de 1997; Bartolo Ortíz, Carlos Orellana y Alejandra Matus (Chile), 18 de junio de 1999; Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 28 de junio de 1999; Dilcia Yean y Violeta Bosico Cofi (República Dominicana), 27 de agosto de 1999; Eddy Martínez y otros (República Dominicana), 3 de diciembre de 1999; Guillermo González Arica (Perú), 21 de noviembre de 1999; Genaro Delgado Parker (Perú), 10 de marzo de 2000.

condiciones de los centros de detención en las Américas, desplazados internos y derechos de la niñez.¹⁵ Los relatores realizan estudios sobre tales cuestiones y presentan informes a la consideración de la Comisión.

Una importante innovación ha sido la creación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, a cargo de un experto independiente que trabaja de tiempo completo en la Secretaría Ejecutiva. Los informes de la Relatoría Especial, presentados a partir de 1998, han sido aprobados por la Comisión e incorporados a cada uno de los respectivos informes anuales de la CIDH. La importancia asignada a esta Relatoría se debe a que el respeto a la libertad de expresión es un presupuesto básico para la vigencia de todos los demás derechos humanos, conforme lo han interpretado los órganos del sistema interamericano.¹⁶

VII. Comentarios finales

En décadas recientes el sistema regional de protección de los derechos humanos se ha extendido y fortalecido de manera notable. El progreso se ha debido fundamentalmente a una mayor comprensión de la trascendencia de los derechos humanos, así como a la difusión de los mecanismos para protegerlos y denunciar las violaciones. En tal sentido, cabe mencionar la creación y creciente importancia de las organizaciones no gubernamentales, y otras entidades de la sociedad civil, que constituyen un elemento esencial para ampliar el acceso de las víctimas al sistema. Simultáneamente, los Estados han incorporado en sus estructuras órganos con la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las leyes internas y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

¹⁵ La CIDH designó recientemente relatores temáticos a José Zalaquett (Derechos de los pueblos indígenas), Susana Villarán (Derechos de las mujeres), Freddy Gutiérrez (Derechos de los trabajadores migratorios y sus familias), Dr. Florentín Meléndez (Derechos de las personas privadas de libertad) y Paulo Sérgio Pinheiro (Derechos de la niñez).

¹⁶ Al respecto, la Corte Interamericana ha manifestado que “la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática... es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”, Corte IDH. “La colegiación obligatoria de periodistas” (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, párr. 70.

Otro desarrollo interesante vinculado con el retorno a la institucionalidad democrática en numerosos Estados del hemisferio, es la variación de la naturaleza de las denuncias sobre violaciones de los derechos humanos recibidas por la Comisión. Este órgano recibe un número cada vez mayor de denuncias relacionadas con violaciones a las garantías judiciales y la protección judicial. Esa tendencia se verifica en la mayoría de los países del sistema, salvo aquellos afectados por conflictos armados internos, la violencia política generalizada, o por la presencia de gobiernos no electos de forma democrática y libre. Como se ha visto, la CIDH y la Corte Interamericana se encuentran en una etapa inicial de aplicación de las innovaciones en sus procedimientos internos, que esencialmente buscan ampliar el acceso al sistema interamericano de derechos humanos.

Pese a los avances mencionados, persisten situaciones violatorias de los derechos humanos. El origen de tales situaciones se encuentra, parcialmente, en las desigualdades económicas y sociales, así como en nociones culturales que perpetúan la intolerancia racial, religiosa o ideológica, y en la aceptación de la violencia como medio válido para solucionar tales diferencias. A ello debe agregarse la debilidad de las instituciones nacionales que deben responder a esas situaciones conflictivas, especialmente el poder judicial. Igualmente preocupante es la falta de capacitación de los integrantes de los organismos de seguridad del Estado, y la impunidad para quienes incurren en violaciones de los derechos humanos.

Las soluciones a los problemas mencionados sólo pueden ser encontradas y desarrolladas bajo reglas democráticas, en un Estado de Derecho. Los órganos de seguridad y la administración de justicia son las instituciones vinculadas con la protección y defensa de los derechos humanos que se encuentran en contacto directo y cotidiano con los ciudadanos. Por ello, constituyen —o deberían constituir— la primera línea de defensa contra las violaciones de los derechos humanos.

No cabe duda acerca del desafío que representa el fortalecimiento de dichas instituciones, mediante la capacitación profesional y la concientización democrática de sus integrantes y de las autoridades que los dirigen. Como complemento necesario de esas iniciativas, resulta esencial fortalecer la cultura de los derechos humanos como patrimonio de toda la sociedad, con el fin de que los ciudadanos perciban que los reclamos contra cualquier tipo

de abuso por parte de las autoridades constituyen una cuestión de interés común. En definitiva, se trata de pasos previos a la consolidación y la plena vigencia de los derechos humanos en el hemisferio, objetivo que comparten los órganos del sistema interamericano con competencia en la materia y los Estados de las Américas, conforme con sus obligaciones internacionales libremente contraídas.