

EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Carlos AYALA CORAO¹

SUMARIO: I. Introducción: los orígenes del sistema. II. La Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados interamericanos sobre la materia. La Comisión y la Corte como órganos del sistema. III. Situación actual del sistema. IV. Las competencias y actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. V. Los temas hemisféricos sobre derechos humanos. VI. Evaluación del camino recorrido.

I. INTRODUCCIÓN: LOS ORÍGENES DEL SISTEMA

El pasado 30 de abril del presente año se celebró oficialmente en Bogotá el 50 aniversario de la adopción de la Carta de la OEA, la cual tuvo lugar en dicha ciudad en 1948 durante la IX Conferencia Internacional Americana. En esa misma semana, es decir el dos de mayo pasado, tuvo lugar otro importante 50 aniversario quizás no destacado suficientemente, y sobre el cual nos corresponde hoy hacer referencia: en la IX Conferencia de Bogotá celebrada en 1948, los Estados miembros expresaron su voluntad de proclamar los derechos fundamentales de la persona entre los principios de la OEA. Estos derechos fueron definidos en esa misma Conferencia, en un documento internacional ciertamente precursor en el mundo: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Esta Declaración antecedió por más de seis meses a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General

¹ Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA) y profesor de Derecho Constitucional de las universidades Católica Andrés Bello y Central de Venezuela.

de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Asimismo, en 1948 en la IX Conferencia de Bogotá se aprobaron varias resoluciones en el campo de los derechos humanos, como fueron las relativas a la “Convención sobre la concesión de los derechos civiles y políticos de la mujer”, la “Condición Económica de la Mujer Trabajadora” y la “Carta Internacional Americana de Garantías Sociales”.²

Los primeros antecedentes de la Declaración Americana de Derechos se encuentran en algunas de las resoluciones adoptadas por la VIII Conferencia Internacional Americana celebrada precisamente en Lima en 1938. Asimismo, en 1945, cuando el mundo se encontraba inmerso todavía en la segunda guerra mundial, los Estados americanos celebraron en la ciudad de México, la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz, la cual adoptó, entre otras resoluciones de capital importancia, dos que influyeron sobre el desarrollo del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos: la Resolución titulada “Libertad de información”, y la resolución sobre “Protección Internacional de los Derechos Esenciales del Hombre”.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre adoptada en 1948, comprende un preámbulo y 38 artículos, en los que se definen los derechos protegidos y los deberes enunciados; estableciendo, en una de sus cláusulas introductorias 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”. Los Estados americanos reconocieron así desde 1948 el hecho de que cuando éstos dictan normas constitucionales o legales en este campo, no crean o conceden derechos, sino que reconocen derechos que existían antes de la formación del Estado, y que son inherentes a la persona humana.

Sin embargo, desde 1948 hasta 1959, es decir durante 11 años, el sistema interamericano no contó con órgano alguno encargado de velar por la recta observancia de los derechos consagrados en la Declaración Americana. Durante ese periodo, los derechos humanos reconocidos en la Declaración, no contaban con garantías internacionales efectivas de protección en caso de ser violados, lo cual signaba al sistema como imperfecto, al dejarlo prácticamente a la autonomía, iniciativa y sobera-

2 Los textos de estas convenciones pueden verse en: *Conferencias Internacionales Americanas, Segundo Suplemento, 1945-1954*, Washington, D. C., Unión Panamericana, 1956, pp. 172 y ss.

nía de cada uno de los Estados. Ello contrastó entonces con el sistema europeo de derechos humanos, que desde 1950 contaba con una Convención, que además de consagrar en su texto los derechos fundamentales, estableció la creación de una Comisión y una Corte europeas como órganos de protección internacional.

No vino a ser sino en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Santiago de Chile en 1959, cuando se adoptaron en la OEA importantes resoluciones relativas al desarrollo y fortalecimiento del sistema, como la entonces Declaración de Santiago.³ Pero la resolución más importante en este campo, fue la referente a “Derechos Humanos”, en la cual se decidió crear una Comisión Interamericana de Derechos Humanos, compuesta de siete miembros, elegidos a título personal de ternas presentadas por los gobiernos, por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, encargada de promover el respeto de tales derechos, la cual sería organizada por el mismo Consejo y tendría las atribuciones específicas que éste le señalare.

El Consejo de la OEA aprobó el Estatuto de la Comisión el 25 de mayo de 1960 y eligió a los primeros miembros de la misma el 29 de junio de ese año. Ello hizo posible que el 3 de octubre de 1960, se instalara formalmente la Comisión en su sede permanente en la ciudad de Washington, dando así inicio a sus actividades, y designando como su primer presidente a don Rómulo Gallegos.

No obstante ello, el Estatuto de 1960 rigió a la Comisión hasta 1965, cuando la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, acordó modificarlo para ampliar las funciones y facultades de la Comisión, como ella misma lo había venido planteando, a fin de autorizarla

para que examine las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible, para que se dirija al gobierno de cualquiera de los Estados americanos con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y para que les formule recomendaciones, cuando lo considere apropiado, con el fin de hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales.

3 Véase el texto completo de la *Declaración en la Quinta Reunión de Consulta...*, Santiago de Chile, 12 al 18 de agosto de 1959, Acta Final OEA. Documento OEA/Sec. C/11.5, pp. 4-6.

De esta manera no sólo se aumentaron las facultades de la Comisión, sino que se reconoció la práctica que había venido desarrollando *praeter legem* desde su creación, de recibir peticiones individuales sobre denuncias de violación de derechos humanos, y tramitarlas.

Posteriormente la Comisión se convirtió en uno de los órganos principales de la OEA, mediante la reforma a la Carta de la Organización en el Protocolo de Buenos Aires de 1967, el cual entró en vigencia en 1970. Mediante dicho protocolo se asignó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como función principal, la tarea de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”. La nueva versión de la Carta le otorgó a la Comisión la función expresa de “velar por la observancia de tales derechos humanos entendidos como tales los consagrados en la Declaración Americana”, mientras no entrara en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De esta manera, no sólo la Comisión sino incluso la propia Declaración Americana obtuvieron una base jurídica sólida en la Carta de la OEA.

II. LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y OTROS TRATADOS INTERAMERICANOS SOBRE LA MATERIA. LA COMISIÓN Y LA CORTE COMO ÓRGANOS DEL SISTEMA

Dos años más tarde del Protocolo de Buenos Aires, es decir en 1969, el proceso anterior culminó su evolución con la adopción por los Estados americanos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en San José de Costa Rica. La Convención, conocida como el “Pacto de San José”, entró en vigencia nueve años después, el 18 de julio de 1978, fortaleciendo el sistema, al dar más efectividad a la Comisión y, en general, a los mecanismos interamericanos de promoción y protección de esos derechos, a través de un tratado especial. En dicho tratado se creó también una Corte Interamericana de Derechos Humanos, con jurisdicción contenciosa para los casos individuales, y con jurisdicción consultiva para la interpretación de la propia Convención y los demás instrumentos internacionales sobre derechos humanos, y la compatibilidad de las leyes de los Estados. Los primeros siete jueces de la Corte Interamericana fueron electos por los Estados partes de la Convención en mayo de 1979, durante el séptimo periodo extraordinario de sesiones de la

Asamblea General de la OEA, lo cual permitió que dicha Corte se instalara oficialmente en San José de Costa Rica, donde tiene su sede, el día tres de septiembre de 1979. La Corte Interamericana, a diferencia de la Comisión, no es un órgano principal de la Carta de la OEA, sino convencional, y sólo puede ejercer su jurisdicción contenciosa sobre los Estados que expresamente han aceptado su jurisdicción. Hasta la fecha (octubre de 1998), la Corte Interamericana ha dictado 42 sentencias en asuntos contenciosos y 15 opiniones consultivas.⁴ Las 42 sentencias contenciosas emitidas por la Corte se clasifican así: 17 sobre el fondo, 15 sobre excepciones preliminares, siete sobre reparaciones, dos sobre interpretación de sentencias y una sobre asuntos.⁵

Hasta la fecha (octubre de 1998), de los 35 Estados Miembros de la OEA, 25 de ellos han ratificado la Convención; y 18 lo han hecho en relación a la jurisdicción contenciosa obligatoria de la Corte Interamericana.

La Convención Americana define los derechos y libertades protegidos, contrayéndose principalmente a los derechos civiles y políticos. Pero 10 años más tarde en 1988, la Asamblea General de la Organización abrió a la firma el Primer Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, llamado “Protocolo de San Salvador”. Al ratificar el Protocolo, los Estados partes “se comprometen a adoptar las medidas necesarias... hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”, los cuales se refieren al derecho al trabajo y a las condiciones laborales, al derecho a la seguridad social, salud, un medio ambiente sano, alimentación, educación, a los beneficios de la cultura, al derecho a la familia y de los niños, así como a los derechos de los ancianos y minusválidos.

En 1979, la Asamblea General de la OEA, celebrada en La Paz, Bolivia, aprobó el nuevo Estatuto de la Comisión. En concordancia con la Carta de la OEA, se define a la Comisión como un órgano principal de

4 La opinión consultiva número 16 solicitada por México ha sido tramitada para la fecha, estando sólo pendiente su decisión final.

5 Asunto “Viviana Gallardo y otras”. Véase, entre otras publicaciones, Ventura, Manuel E. *et al.*, *Sistematización de la jurisprudencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1981-1991*, San José de Costa Rica, Secretaría de la Corte, 1996.

la OEA creado para “promover la observancia de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”. El nuevo Estatuto distingue claramente las atribuciones de la Comisión respecto a los Estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de aquellas referidas a los Estados miembros de la Organización que no son partes de la Convención. Con respecto a estos últimos, las competencias de la Comisión emanan de la propia Carta de la OEA y; están referidas a los derechos consagrados en la Declaración Americana; mientras que en relación con los Estados Partes en la Convención Americana, la competencia emana de dicho instrumento, y se refiere a los derechos en ella consagrados.

El *corpus iuris* del sistema interamericano de derechos humanos se ha seguido enriqueciendo en los últimos años, con nuevos tratados en la materia, como son la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, que entró en vigencia el 28 de febrero de 1987; el Segundo Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la “Abolición de la Pena de Muerte”, que entró en vigencia el 28 de agosto de 1991; la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de personas, que entró en vigencia el 29 de marzo de 1996; y la Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer o “Convención de Belém Do Pará”, que entró en vigencia el cinco de marzo de 1995.

III. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA

Luego de la compleja evolución antes descrita, debemos recordar que en definitiva, la primera muestra de la voluntad de los Estados miembros de la OEA de llevar a la práctica los derechos consagrados en la Declaración de 1948, fue precisamente con la creación de la Comisión Interamericana en 1959 y con la aprobación de su Estatuto en 1960. Desde esa fecha y durante casi 20 años, los derechos consagrados en la Declaración obraron como el único estándar sustantivo, para la promoción de la observancia y defensa de los derechos humanos en el continente. A partir de 1978 los nuevos instrumentos en vigencia han significado una ampliación de los poderes de la Comisión para vigilar el respeto y vigencia de los derechos en ellos consagrados. Sin embargo, 50 años después, la Declaración continúa siendo el documento básico de derechos humanos

para la protección ante la Comisión Interamericana, de las víctimas de violaciones en aquellos Estados de la OEA que no han ratificado aún la Convención Americana. Es indudable que esta falta de uniformidad atenta contra la idea de la existencia de “un sistema” regional de protección, en virtud de que un grupo de Estados están en un grado básico, mínimo o inicial, bajo la Carta de la OEA, la Declaración y el Estatuto; un segundo grupo de Estados están en un grado intermedio, al haber ratificado la Convención pero no así la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana; y un tercer grupo de países están en el grado más avanzado del sistema, al haber ratificado la Convención y la jurisdicción de la Corte. Si bien todos los países latinoamericanos han ratificado la Convención (México y Brasil han anunciado públicamente el inicio de los trámites constitucionales para formalizar la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte, con lo que únicamente quedaría pendiente la República Dominicana); sin embargo, en contraste, Estados Unidos de América, Canadá y la mayoría de los países del Caribe aún no lo han hecho. Esta asimetría que ha caracterizado a nuestro sistema interamericano, por cierto no así al europeo, representa un importante reto de superar, a fin de que prive un verdadero sistema multilateral común en materia de derechos humanos.

En este sentido, este año hemos recibido con beneplácito la ratificación por Costa Rica y Ecuador al Protocolo a la Convención Americana relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; así como la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana por parte de Haití, y las recientes noticias sobre su pronta aceptación por parte de México y Brasil. Pero al mismo tiempo también hemos expresado nuestro pesar por un hecho sin precedente entre nosotros: la denuncia de la Convención Americana que realizó Trinidad y Tobago el 26 de mayo pasado. La Asamblea General de la Organización en Caracas, hizo una exhortación general a la reconsideración de la denuncia, por lo cual hacemos votos para que ella tenga lugar, como ya ocurrió en el seno de las Naciones Unidas.

IV. LAS COMPETENCIAS Y ACTIVIDADES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos lleva a cabo sus funciones, fundamentalmente a través de las siguientes actividades.

1. *El sistema de casos individuales*

El sistema de casos individuales consiste en el derecho de petición o acción popular propia del sistema interamericano, para acudir ante la Comisión, a fin de denunciar las violaciones a los derechos humanos de las personas naturales, causadas por la acción, omisión o tolerancia de agentes o entes a cualesquiera de los Estados americanos.⁶ De cumplir con los requisitos de admisibilidad, que incluyen el agotamiento de los recursos internos o en su defecto la aplicación de una de las excepciones establecidas, la Comisión declara su admisibilidad, se pone a disposición de las partes para lograr un arreglo amistoso, y en caso de que éste no sea posible, prosigue la tramitación contenciosa, a través de audiencias, pruebas e informes de fondo. Estos informes de fondo, contienen las conclusiones de la Comisión, y en caso de verificarse violaciones a los derechos humanos, se formulan al Estado las recomendaciones restablecedoras, reparadoras e indemnizatorias correspondientes. El sistema de casos individuales incluye la competencia de la Comisión con base en su Reglamento, para solicitar a los Estados la adopción de las “medidas cautelares”⁷ en situaciones urgentes; y la posibilidad de solicitar a la Corte Interamericana la adopción de “medidas provisionales”.⁸ En el supuesto de que el Estado responsable no dé cumplimiento a las recomendaciones formuladas por la Comisión, ésta puede elevar el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, si aquél ha aceptado su jurisdicción establecida en la Convención Americana. La Corte, luego de sustanciar el caso por el procedimiento establecido, dicta una sentencia de fondo decidiendo sobre la responsabilidad internacional del Estado por las violaciones ocurridas, y estableciendo las reparaciones e indemnizaciones correspondientes. Dicha sentencia en materia indemnizatoria pue-

6 Artículos 44 y siguientes, Convención Americana sobre Derecho Humanos (CADH).

7 Artículo 29, reglamento de la CIDH.

8 Artículo 63, CADH.

de ejecutarse por los mecanismos previstos en el derecho interno, para las sentencias contra el Estado.⁹ Este importante mecanismo interamericano de protección guarda cierta similitud con el amparo constitucional consagrado en los derechos internos de los países latinoamericanos, por lo que recientemente lo he denominado el “amparo interamericano” en una ponencia presentada al VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.¹⁰

El sistema de casos ha representado, como debe ser, el gran peso del trabajo de la Comisión. Desde 1970 hasta la fecha la Comisión ha publicado 502 informes, sobre casos individuales. En 1997 la Comisión publicó un total de 42 informes (muchos de ellos comprensivos de varios casos individuales acumulados) adoptó 49 medidas cautelares, archivó 19 casos, solicitó ocho medidas provisionales, y litigó ante la Corte Interamericana 17 casos contenciosos y una opinión consultiva. En la actualidad la Comisión tiene abiertos un total de 976 casos.

La jurisprudencia del sistema de casos individuales, tanto de la Comisión como de la Corte incluidas sus opiniones consultivas, muestra un panorama preocupante en el continente: el 70% de los casos están referidos a violaciones de los derechos fundamentales a la vida, a la libertad individual y a la integridad física y moral. Ello significa que éstas están referidas a crímenes o delitos imputables directa o indirectamente a los Estados, tales como asesinatos, desapariciones forzadas, prisiones arbitrarias, torturas y otros tratos crueles. El resto de los casos se refieren básicamente a violaciones a las garantías judiciales, libertad de expresión, libertad de asociación y otros derechos. Esta situación ambivalente evidencia un continente en dos tiempos: con los problemas institucionales que conllevan la transición y la consolidación democrática.

2. *Las visitas in loco*

La segunda área de actividades de la Comisión se refiere a las visitas a los países, para observar y evaluar la situación de los derechos humanos en el lugar, denominadas las visitas *in loco*. Desde su creación, la Comisión ha puesto especial interés en observar de cerca y comprender la

⁹ Artículo 68, CADH.

¹⁰ Esta ponencia fue posteriormente convertida en un trabajo monográfico titulado *Del amparo constitucional al amparo interamericano como institutos para la protección de los derechos humanos*, Caracas-San José, IIDH, EJV, 1998.

situación de los derechos humanos en los Estados partes. Este interés, la ha llevado a efectuar hasta la fecha 74 visitas de este tipo, durante sus casi 40 años de labor. En el curso del año pasado, la Comisión realizó visitas *in loco* a Bolivia, Canadá, Colombia y la República Dominicana. En lo que al presente año se refiere, los gobiernos de los Estados Unidos de América, Guatemala, Haití y Perú, le han cursado cordiales invitaciones a la Comisión para que realice visitas *in loco* generales o especiales.

3. *Los informes generales o especiales*

Vinculada con estas visitas, aunque no siempre así por diversas razones, está la elaboración de los informes generales o especiales sobre la situación de los derechos humanos en un Estado. Desde su creación hasta la presente fecha, la Comisión ha elaborado y publicado 48 informes generales sobre la situación de los derechos humanos en diversos países del continente, efectuando en ellos las conclusiones y recomendaciones necesarias a los Estados concernidos, para promover la vigencia de los derechos humanos en su jurisdicción. Además, en los informes anuales que la Comisión presenta a la asamblea sobre las actividades realizadas durante el año anterior, la Comisión, con base en criterios objetivos preestablecidos, incluye informes especiales sobre el desarrollo de los derechos humanos en determinados Estados miembros.

4. *Las relatorías temáticas*

La Comisión también cumple con su cometido de promover la observancia y defensa de los derechos humanos en el continente, a través de las relatorías temáticas. En los últimos años, la Comisión ha prestado especial atención a seis áreas temáticas, claves para el respeto de los derechos fundamentales: los derechos de los pueblos indígenas, las condiciones de detención carcelaria, los derechos de la mujer, los derechos del niño, la situación de los desplazados internos, los trabajadores migrantes, y la libertad de expresión.

Durante la sesión celebrada en octubre de 1997, la Comisión decidió crear una relatoría sobre la libertad de expresión en el continente, y definió su mandato y las modalidades de actuación, en el periodo de sesiones que celebró en marzo de 1998. Debemos destacar que la importancia de esta relatoría fue reconocida en el apoyo expreso que le dieron

los jefes de Estado y de gobierno reunidos en la II Cumbre de las Américas celebrada el pasado abril en Santiago de Chile. En dicha oportunidad, tanto en la Declaración de Santiago como en el Plan de Acción, los presidentes de las Américas manifestaron su apoyo a la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión creada por la Comisión Interamericana.

La Comisión atribuye una gran importancia al proceso de aprobación de la futura Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, preparada por la relatoría correspondiente, la cual fue presentada en febrero de 1997, e incluida en el informe anual de ese año. Dicha Declaración igualmente recibió el apoyo de los presidentes americanos en el Plan de Acción de la II Cumbre.

La Comisión aprobó en marzo de 1998 el informe de la relatoría sobre los derechos de la mujer, el cual da muestra de los avances logrados en este área por los Estados del continente, pero al mismo tiempo señala las preocupantes discriminaciones jurídicas que aún persisten en algunos países, así como las graves situaciones relacionadas con la violencia contra la mujer, la falta de igualdad política real, la discriminación profesional y laboral, y la situación aún más grave en que se encuentran las mujeres pobres, especialmente las mujeres campesinas e indígenas.

5. Otras actividades de promoción

En relación con la promoción de los derechos humanos, la Comisión realiza una tarea constante de divulgar la información sobre el sistema interamericano de protección de derechos humanos, en diversos foros y seminarios. A solicitud de la asamblea general celebrada en 1997, la Comisión de Derechos Humanos presentó este año un Proyecto de Programa Interamericano de Promoción de los Derechos Humanos.

V. LOS TEMAS HEMISFÉRICOS SOBRE DERECHOS HUMANOS

A solicitud de la Coordinación de la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas que se celebró en abril de este año en Santiago de Chile, la Comisión Interamericana presentó un documento en el cual resumió los nueve temas de mayor preocupación en materia de derechos humanos en el continente. Estos temas recibieron la atención y mención expresa de los presidentes de las Américas en la Declaración

de Santiago y en el Plan de Acción. Estos nueve temas se enlistan a continuación.

1. *La impunidad y la justicia*

Hemisféricamente no existe la percepción de que, en caso de crímenes cometidos por agentes estatales, éstos sean consistentemente objeto de investigación y sanción conforme a la ley, por lo que suelen quedar impunes. La Comisión está convencida de que para que el imperio del derecho tenga vigencia, es necesario que la ley sea dictada y aplicada a todas las personas por igual.

La Comisión ha valorado las reformas de la legislación procesal penal que se están llevando a cabo en Latinoamérica, al permitir la introducción de procedimientos que garanticen adecuadamente el ejercicio del derecho al debido proceso. Es importante recordar que, desde el punto de vista internacional, la responsabilidad del Estado puede verse comprometida si los crímenes contra los derechos humanos cometidos directamente o con la tolerancia de agentes estatales, no son sometidos a la investigación y sanción de ley, y si no se llevan a cabo las reparaciones correspondientes. Además, como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la responsabilidad del Estado también puede verse comprometida, aun cuando el delito no haya sido cometido por agentes públicos, si el Estado no cumple con seriedad su deber de investigar los hechos y sancionar a los responsables.

En relación con este tema, ocupa y preocupa a la Comisión la impunidad generada en el hemisferio por el juzgamiento indebido de crímenes contra los derechos humanos por parte de la justicia militar. La doctrina de la Comisión en esta materia ha sido que la justicia militar, en caso de existir, debe limitarse a ser una jurisdicción disciplinaria para resguardar el orden propiamente militar dentro de las fuerzas armadas. Por ello, la justicia militar únicamente debe aplicarse a los militares en servicio activo y por delitos de función, excluidos por tanto los crímenes que no son ni pueden ser estrictamente de función, como los delitos de lesa humanidad, relacionados con el genocidio, la tortura, las violaciones sexuales y en general los delitos contra los derechos humanos.

Pero además de este fenómeno especial, en términos generales hemos constatado que buena parte de las denuncias que recibe hoy en día la Comisión Interamericana tienen que ver con violaciones que no han sido

investigadas, sancionadas ni reparadas por los tribunales nacionales, ya sea por omisión, por retardo, e incluso en algunos casos, por decisiones que contrarían las normas nacionales e internacionales sobre derechos humanos. Por ello la Comisión ha dado una importancia trascendental a la existencia de poderes judiciales independientes, autónomos y de carrera, para la vigencia de los derechos humanos, así como para el fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho. Necesitamos de jueces comprometidos con los derechos humanos. Pero para ello requerimos de jueces que conozcan los instrumentos del sistema interamericano de derechos humanos y la jurisprudencia de sus órganos, para así poder aplicarla a nivel nacional. En definitiva, la justicia no es sólo un “poder”, sino también un derecho humano en sí mismo, que permite a su vez garantizar la vigencia de los demás derechos humanos frente al Estado.

Otro tópico relacionado con la justicia y la impunidad, es el relativo a la lucha contra la delincuencia y los derechos humanos. El auge de la delincuencia en nuestras sociedades ha puesto en cuestión en no pocos casos, la vigencia de los valores representados por los derechos humanos. Se ha pretendido presentar una imagen distorsionada de los derechos humanos como causa de la impunidad de los delincuentes. La Comisión recibe de fuentes diversas, información sobre los temas de seguridad ciudadana, la violencia y la delincuencia que afectan gravemente el ejercicio real de los derechos de la población, y por tanto obstaculizan el avance en el desarrollo y consolidación del Estado de derecho. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido incluso informada sobre los graves fenómenos de “linchamiento” de presuntos delincuentes que ocurren en el seno de algunas sociedades. La Comisión ha condenado enfáticamente los linchamientos por constituir en sí mismos no sólo hechos aberrantes sino delitos que deben ser sancionados. La experiencia internacional demuestra que, para lograr una lucha efectiva contra la delincuencia, es necesario estructurar policías bien formadas, equipadas y pagadas, que combatan limpiamente al crimen. Asimismo, la lucha contra la delincuencia depende de la estructuración y la organización de un Ministerio Público capaz de investigar debidamente y formular las acusaciones en los procesos penales; de un Poder Judicial autónomo, independiente y de carrera, que a través de un proceso debido aplique las sanciones legales permitidas; y de un sistema penitenciario que sirva

para recluir debidamente a los delincuentes durante el tiempo de sus penas.

El Estado tiene la obligación de organizar su aparato del poder público para garantizar la seguridad de la vida y los bienes de las personas. Ahora bien, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recordado que la lucha efectiva contra la delincuencia está asociada con la promoción de los valores de la tolerancia y el fortalecimiento del tejido social, a través de la educación y el desarrollo económico. Se ha demostrado que cada año de educación adicional que reciba el conjunto de la población, disminuye geométricamente la cantidad de crímenes que se cometen en la sociedad. Es por ello que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha expresado en varias oportunidades en sus informes generales y durante sus visitas *in loco*, la necesaria compatibilidad e interdependencia entre los derechos humanos y la lucha efectiva contra la delincuencia en el marco del Estado de derecho.

2. *Las prisiones preventivas*

El segundo tema hemisférico en materia de derechos humanos es el de las prisiones preventivas: cerca del 70% de los presos en el hemisferio se encuentran en situación de procesados —privados de su libertad sin condena judicial—, más allá de plazos razonables, en violación a los principios de la presunción de inocencia y a las normas mínimas de debido proceso. Diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos establecen como principio general la libertad del procesado, salvo las excepciones de ley aplicadas en cada caso por el juez. La Comisión ha desarrollado una importante doctrina en esta materia, que ha llevado a algunos países como Argentina y Ecuador a modificar su legislación en la materia.

3. *Las condiciones penitenciarias*

El tercer tema tiene que ver con las condiciones penitenciarias: las condiciones penitenciarias graves constituyen un problema generalizado en el hemisferio, incluyendo el hacinamiento de prisioneros, situaciones extremas de falta de salubridad adecuadas, falta de locales que permitan separar personas condenadas y procesadas, así como los abusos y malos tratos por el personal responsable. Casi a diario la prensa del continente

relata las calamidades que ocurren en las cárceles, con dramáticos saldos de heridos y muertos. En estos casos la responsabilidad de los Estados es total, pues se trata de personas cuya libertad está restringida bajo el cuidado exclusivo del propio Estado. La sociedad asediada y desesperada por el crimen no ha dejado por ello de sensibilizarse frente a la horrible condición de las personas presas. Ello habla por sí solo de los altos valores humanos de una sociedad conflictuada.

Pero en la base de la lucha efectiva contra la delincuencia están las policías. Ellas deberían ser la primera línea de defensa y la vanguardia en velar por el respeto de los derechos humanos. Desgraciadamente en los diversos países del continente la Comisión ha comprobado que las policías no sólo no siempre están estructuradas y organizadas para combatir eficientemente la delincuencia, sino que a veces se confunden con ella, siendo causante de atropellos, excesos y violaciones a los derechos humanos. La experiencia nos indica que las policías ineficientes y arbitrarias no son precisamente las que tienen éxito en combatir el crimen, ya que ellas son además responsables de muchas de sus cifras. Necesitamos de policías eficientes no efectistas. En este campo, las medidas urgentes deben estar dirigidas a depurar a los cuerpos policiales, a profesionalizarlos, a dotarlos y pagarlos adecuadamente, y a educarlos en materia de derechos humanos para que cumplan su rol de servir como los primeros defensores de las personas —y sus derechos— y con ello combatir limpia y efectivamente la delincuencia.

4. La protección de los defensores de derechos humanos

El cuarto tema hemisférico es la protección de los defensores de derechos humanos: la Comisión recibe numerosas denuncias sobre atentados en contra de individuos e instituciones que recogen información sobre derechos humanos, realizan actividades de entrenamiento o presentan denuncias sobre violaciones a derechos humanos. La Comisión considera que en principio el tratamiento otorgado a los defensores de los derechos humanos, revela o anticipa la situación general de los derechos humanos en una situación concreta. El perfeccionamiento de la democracia requiere de un fortalecimiento del tejido de la sociedad civil, la cual incluye a las organizaciones no gubernamentales.

La Comisión se ha pronunciado con preocupación rechazando abiertamente los atentados y hechos criminales cometidos en diversos países

del continente, contra personas conocidas como defensores de los derechos humanos. Hechos recientes como los asesinatos de monseñor Juan José Gerardi en Guatemala, del doctor Eduardo Umaña Mendoza y de Mario Calderón, de su esposa y su suegro en Colombia, conmueven al continente y al mundo entero. Parece mentira que tengamos que presenciar estos dantescos y dolorosos acontecimientos entrando ya al siglo XXI.

5. *La Libertad de expresión*

El quinto tema hemisférico sobre los derechos humanos es la libertad de expresión: la Comisión se encuentra tramitando actualmente casos relativos al derecho a la libertad de expresión, que incluyen el asesinato de periodistas en distintos países del hemisferio, y otras acciones tendientes a restringir la libertad de expresión de diversos grupos. Los informes provenientes de diversas fuentes serias documentan casi 200 asesinatos de periodistas en el continente en los últimos 10 años. Aún subsisten en países prácticas, normas o actuaciones que no garantizan plenamente este derecho fundamental. Debe destacarse, además, la importancia del derecho a la información como condición para una verdadera democracia, donde el secreto mal concebido se convierte en fuente de abusos, por lo que una sociedad abierta a la información y a la libre expresión, está en mejores condiciones para preservar y profundizar su sistema democrático.

6. *Los derechos del niño*

El sexto tema hemisférico es el de los derechos del niño: la Comisión recibe numerosas denuncias relativas a los derechos de la niñez, que incluyen atentados a la vida y la falta de protección a otros derechos fundamentales. En este campo la desatención de la educación y salud son fuente de efectos nocivos y hasta determinantes contra el futuro de los niños. Ello obliga a la adopción de acuerdos y medidas inmediatas para iniciar la recuperación y superación de esos servicios, si no se quiere seguir comprometiendo el futuro.

7. Los derechos de la mujer

El séptimo tema hemisférico es el de los derechos de la mujer: no se ha alcanzado aún una igualdad jurídica de la mujer en todos los países del hemisferio, y en la práctica la mujer no ha alcanzado todavía la igualdad material, lo cual viola la prohibición de discriminación por razón de sexo establecida en el derecho internacional de los derechos humanos. En particular, la violencia doméstica continúa siendo un problema grave en la región.

8. Los pueblos indígenas

El octavo tema es el de los pueblos indígenas: casi 40 millones de ciudadanos del hemisferio que pertenecen a pueblos indígenas aún permanecen marginados de los beneficios y servicios mínimos, y sin que sus derechos culturales, étnicos, su religión y prácticas sean debidamente respetados. Ello ratifica la necesidad de reconocer el carácter pluricultural, multilingüe y pluriétnico de nuestra América.

9. Trabajadores migratorios, refugiados y desplazados internos

Por último, el noveno tema es lo relativo a los trabajadores migratorios, refugiados y desplazados internos: cientos de miles de personas en el hemisferio se desplazan dentro y fuera de sus países por conflictos o por condiciones de pobreza, creándose situaciones que comprometen a los derechos humanos, por falta de regulaciones e instituciones adecuadas, recursos o cumplimiento de normas jurídicas, o del tratamiento apropiado a las circunstancias. La Comisión está prestando atención a estos temas a través de sus diversas competencias y actividades, las cuales incluyen las relatorías creadas para tales fines.

VI. EVALUACIÓN DEL CAMINO RECORRIDO

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos acaba de terminar el 13 de octubre del presente año la celebración de su centésimo periodo de sesiones. Un gran camino ha recorrido la Comisión y con ella el resto de la OEA, desde que celebrase en octubre de 1960, en esta ciudad de

Washington, su primera sesión bajo la presidencia del maestro venezolano, don Rómulo Gallegos.

Han sido 100 sesiones dedicadas a llenar la sed de justicia que padecen los pueblos del continente americano, a que se respeten los derechos inherentes a su dignidad humana. Cien sesiones dedicadas a conocer y decidir casos individuales sobre denuncias de violación a los derechos humanos; a coordinar y evaluar la realización de visitas *in loco*; a preparar, considerar y decidir informes generales sobre la situación de los derechos humanos en países del hemisferio; a considerar los trabajos de las relatorías temáticas de la Comisión; y a considerar los casos y las opiniones consultivas de la Comisión ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Producto de este trabajo constante y consistente, la Comisión puede mostrar una hoja de vida no muy común que incluye: 502 informes sobre casos individuales decididos y centenares de medidas cautelares acordadas; 74 visitas *in loco* realizadas; 48 informes publicados sobre países; seis relatorías temáticas con dos informes presentados; y el trabajo ante la Corte Interamericana, consistente en decenas de medidas provisionales solicitadas, 27 casos litigados de los cuales 13 están actualmente pendientes y 16 opiniones consultivas de las cuales una está también actualmente pendiente; así como numerosas actividades de promoción llevadas a cabo por la Comisión en distintos países del hemisferio, relativas a seminarios, talleres, reuniones de trabajo, conferencias y otras afines. De esta forma, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha consolidado a sus casi 40 años de creación como órgano principal de la Carta, integrada por expertos independientes, quienes sirven en su capacidad individual en nombre de todos los Estados miembros de la OEA, garantizando un marco estable, objetivo y despolitizado, para la promoción de la observancia y la defensa de los derechos humanos en el continente.

En lo que respecta a la OEA, creo que es mucho lo que podríamos lograr, si le imprimiésemos una dinámica que gire en torno a los derechos humanos en las relaciones y acciones de los Estados con los distintos entes de la organización y de aquellos organismos vinculados con ella.

Nuestros esfuerzos no son aún suficientes para hacer realidad la Carta de Derechos que proclamaron los Estados americanos hace 50 años, y que hoy día reiteran y desarrollan los instrumentos nacionales, junto con los tratados regionales e internacionales.

La situación de los derechos humanos en el hemisferio está caracterizada por avances importantes y contrastes. En efecto, nuestras democracias registran importantes progresos institucionales y materiales, y entre ellos es importante subrayar los siguientes: elecciones libres de gobernantes, reformas para abrir y modernizar las economías, reformas institucionales en marcha, y el fortalecimiento de sus organizaciones de la sociedad civil, entre otras. Pero al mismo tiempo, los contrastes también persisten y se muestran en elementos como la desigualdad en la distribución de las riquezas, mujeres víctimas de violencia, niños desnutridos y fuera del sistema escolar, indígenas cuyos derechos son desconocidos, defensores de derechos humanos y periodistas asesinados, y situaciones de conflicto armado interno con miles de víctimas.

Después de tantos debates y documentos en materia de derechos humanos, ahora requerimos de acciones concretas, quizás a través de un plan de acción que pueda comprometer a todos los sectores. En este sentido, debemos seguir insistiendo en el objetivo de lograr un solo sistema interamericano. Para ello necesitamos que todos los Estados miembros ratifiquen todos los instrumentos interamericanos sobre derechos humanos, incluida la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana. Ello nos permitirá hacer realidad el lema del cincuentenario de la Declaración Universal: “Todos los derechos humanos para todos.”

Ahora bien, para lograr ese objetivo, el sistema interamericano de derechos humanos debe seguir contando no sólo con el apoyo y cooperación de los Estados miembros de la OEA, sino también con el desarrollo de la vigencia efectiva de los derechos humanos en cada uno de los Estados americanos. A fin de lograr ese objetivo, se requiere de la consolidación y profundización de la democracia y el Estado de derecho no sólo como fines en sí mismos, sino incluso como la única vía para lograr hacer una realidad la vigencia de los derechos humanos en el hemisferio.