

Surgimiento y desarrollo del sistema interamericano de derechos humanos en un contexto de regímenes autoritarios (1960-1990)

*Felipe González Morales**

Introducción

El presente trabajo pretende describir y analizar, sin ánimo de exhaustividad, los principales aspectos de los primeros 30 años del sistema interamericano de derechos humanos. Si bien la Organización de Estados Americanos (OEA) –en la cual se halla inserto el sistema interamericano de derechos humanos– fue fundada en 1948, solo a partir de 1960 puede hablarse en propiedad de la existencia de tal sistema especializado, por las razones que se explican más adelante.

Por otra parte, el año 1990 aparece como un momento de inflexión del sistema interamericano de derechos humanos, puesto que en esa fecha se produce una reformulación de una serie de características del sistema, al transitarse de regímenes autoritarios a gobiernos civiles en prácticamente la totalidad de los países que forman parte de la OEA.

De este modo, el período cubierto por este trabajo es uno de fuerte prevalencia de regímenes autoritarios. Cómo surge y se desarrolla el sistema interamericano de derechos humanos en tal contexto –lo cual pudiera parecer paradójico a primera vista– es el objetivo de este trabajo.

Antecedentes y surgimiento del sistema interamericano de derechos humanos

Los Estados del Continente Americano se hallaban agrupados desde fines del siglo XIX, y más precisamente desde 1890, en la Unión Panamericana. En el ámbito de dicha organización llevaron a cabo algunas iniciativas puntuales relacionadas con la protección

* El autor es Comisionado en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pero sus opiniones están expresadas a título personal y en modo alguno comprometen a la Comisión. Se desempeña como Profesor de Derecho Internacional en la Universidad Diego Portales, Chile. El presente trabajo fue realizado con el apoyo del Programa Alban, Programa de Becas de Alto Nivel de la Unión Europea para América Latina, beca n° I06D0008CL.

de los derechos humanos, especialmente respecto del asilo político, institución de larga tradición en América Latina, pero sin que ellas alcanzaran un carácter sistemático ni menos que llegaran a la creación de algún órgano de protección de tales derechos. La situación al respecto, por lo demás, era análoga a la del resto del mundo; en efecto, en el marco de la Sociedad de las Naciones, creada al término de la Primera Guerra Mundial, tampoco se estableció un sistema de protección de los derechos humanos.

Sin embargo, cabe subrayar que junto con la creación de la OEA, en octubre de 1948, los Estados que habían concurrido para su establecimiento adoptaron la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Como se aprecia, estos acontecimientos tuvieron lugar el mismo año de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos por las Naciones Unidas (ONU); en rigor, la Declaración Americana precedió en dos meses al instrumento de derechos humanos de la ONU.

Los caminos paralelos de la OEA y la ONU en materia de derechos humanos, sin embargo, terminaron ahí, puesto que mientras en esta última se continuó avanzando en los años que siguieron¹, aunque de manera lenta, en el establecimiento de un entramado institucional para la protección y promoción de tales derechos, en la OEA no hubo seguimiento alguno en los once años siguientes en orden a establecer mecanismos institucionales de protección. Al momento de la adopción de la Declaración Americana, los Estados de la OEA habían aprobado también una resolución en la que se reconocía la necesidad de contar con un órgano judicial encargado de la protección de los derechos humanos, encomendándosele al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un Proyecto de Estatuto que echara las bases de una Corte Interamericana.

El Comité, sin embargo, consideró prematuro el preparar dicho estatuto, aduciendo que ello debía estar precedido por la suscripción de un tratado general sobre derechos humanos por la OEA. Esto último solo se alcanzaría a fines de los sesenta. En los cincuenta se aprobaron, no obstante, dos pactos sobre derechos de la mujer: la Convención Interamericana sobre la Nacionalidad de la Mujer y la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer. Pero al carecerse de mecanismos de protección ello resulta insuficiente

¹ Señalo que se continuó avanzando, ya que el trabajo de la ONU en la materia se había iniciado desde antes de 1948.

para señalar que por esa época existía un “Sistema Interamericano de Derechos Humanos” en estricto rigor.

También en esos primeros años fue incorporada a la OEA la Comisión Interamericana de Mujeres. Sin embargo, no se trata de un órgano de protección de los derechos humanos, sino básicamente de una entidad dedicada al estudio de esa temática y que ha trabajado en la preparación de algunos instrumentos, como los indicados en el párrafo precedente².

Recién en 1959, y como reacción a la Revolución Cubana y a la información que circulaba de que la dictadura de Trujillo en República Dominicana había intentado asesinar al Presidente de Venezuela, se crea en la OEA la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o CIDH). Ello ocurrió en una Reunión de Consulta de Cancilleres celebrada en Santiago de Chile, lo cual pone de manifiesto la contingencia de la creación de la Comisión. Este órgano entró en funciones en 1960, una vez que se aprueba su Estatuto. Conforme a éste, adoptado por los órganos políticos de la OEA, la Comisión recibió una serie de atribuciones. Entre ellas se encontraban la preparación de estudios e informes que considerara necesarios para el desempeño de sus funciones; la promoción de los derechos humanos; la formulación de recomendaciones a los gobiernos en estas materias; la solicitud de información a los Estados acerca de las medidas adoptadas a nivel interno, y el servir como órgano de consulta de la OEA en materia de derechos humanos. Según el Estatuto, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre sería el parámetro conforme al cual la Comisión evaluaría la situación interna de los Estados.

Otro aspecto interesante es que el Estatuto facultaba a la Comisión para trasladarse al territorio de cualquier Estado de la OEA previa autorización del mismo. Esta atribución contribuiría muy pronto en la práctica a darle visibilidad y reconocimiento a la Comisión a nivel de la población de los Estados, aumentando el impacto de sus actividades.

² La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) es en la actualidad un organismo especializado de la OEA, aunque su existencia es previa a ésta, ya que fue creada en 1928, como resultado de la Sexta Conferencia Internacional Americana. La Novena Conferencia Internacional Americana aprobó el Estatuto orgánico de la Comisión, el cual dispuso que la Comisión tendría carácter de entidad permanente. La Quinta Asamblea Extraordinaria de la Comisión Interamericana de Mujeres aprobó un nuevo Estatuto Orgánico de la Comisión, confirmando su carácter de entidad permanente y ratificando que la Secretaría de la misma funciona adscrita a la Secretaría General de la OEA.

El Estatuto, en cambio, no se refería a la posibilidad de que la Comisión tramitara y decidiera denuncias sobre casos específicos de violaciones cometidas por los Estados. Sin embargo, desde su primer período de sesiones la Comisión puso énfasis en la importancia de llegar a poseer dicha función y así se lo hizo saber a los órganos políticos de la OEA. Así, ya en su primer período de sesiones la Comisión le hizo saber a los organismos políticos de la OEA que sus facultades “no le permitirían realizar la misión que los pueblos de América pueden esperar de ella en defensa de los derechos humanos, pues ha considerado que su deber no debe limitarse a la simple promoción del respeto de esos derechos, sino que está obligada a cuidar de que ellos no sean violados”³.

Durante los años siguientes la Comisión plantearía reiteradamente esta propuesta, hasta obtener finalmente su aprobación, según expondré en seguida. Cabe hacer notar que desde su creación en 1960 la Comisión comenzó a recibir tales denuncias, sin que las declarara inadmisibles; ellas, en cambio, le servirían de base para la elaboración de informes sobre países, requiriendo en una serie de oportunidades informaciones de los Estados respectivos acerca de lo señalado en ellas. Así, la Comisión dejó constancia en el Acta de su primer período de sesiones que “acordó declarar que no estaba facultada para tomar ninguna decisión individual respecto a las comunicaciones o reclamaciones suscritas que reciba, pero que las conocería con el objeto de utilizarlas en la aplicación de los incisos b) y c) del [artículo 9 del] Estatuto”, así como resolvió “[e]ncargar a su Secretaría que transmita las comunicaciones o reclamaciones recibidas a los Gobiernos de los Estados respectivamente interesados, cuando así lo hubiere acordado la Comisión durante los períodos de sesiones, o su Presidente durante los recesos de ellas”⁴.

Un elemento clave para que desde un comienzo la Comisión desempeñara un papel activo por la protección de los derechos humanos lo constituyó el hecho de que los comisionados servirían sus cargos a título personal y no como representantes de sus

³ OEA/Ser. L./V/II. 1 Doc. 32, 14 marzo 1961.

⁴ Ibid. Los mencionados incisos del Estatuto de la época establecían lo siguiente: “b) Formular recomendaciones en caso de que lo estime conveniente, a los Gobiernos de los Estados miembros en general, para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro de sus legislaciones internas y tomen, de acuerdo con sus preceptos constitucionales, medidas apropiadas para fomentar la fiel observancia de esos derechos; c) Preparar los estudios o informes que considere convenientes en el desempeño de sus funciones”.

respectivos Estados. A nivel de Naciones Unidas la situación era otra muy distinta, con los Estados representados directamente en la Comisión de Derechos Humanos. Esta característica ha llevado a que las labores de la Comisión de la ONU –reemplazada en 2006 por el Consejo de Derechos Humanos, en el que también son los Estados los representados– hayan estado atravesadas por una lógica diplomática, con el consiguiente cuestionamiento de su independencia y coherencia desde el punto de vista de los estándares que tiene por misión proteger. Recién con la creación de múltiples organismos (colectivos o unipersonales), algunos dependientes de la Comisión y otros establecidos por tratados de derechos humanos, en los que sus miembros actúan a título individual, la ONU ha logrado compensar en alguna medida este déficit en las últimas décadas.

El hecho de que sus miembros operaran a título individual le dio a la Comisión Interamericana una agilidad y poder de decisión sin precedentes en la OEA, una organización que históricamente no se ha caracterizado precisamente por poseer esas características. Por ejemplo, en relación con la cuestión de las denuncias específicas, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU durante más de 15 años las declaró inadmisibles, y recién avanzada la década de los sesenta instituyó un mecanismo que permitiría conocer de algunas de ellas, aunque sin establecer propiamente una tramitación específica de cada denuncia⁵. Ello a diferencia del criterio más flexible mostrado desde un principio por la Comisión Interamericana, según hemos indicado más arriba. No debe pasarse por alto, sin embargo, que desde un principio la Comisión Interamericana estuvo integrada por personas que en su mayoría eran nacionales de Estados democráticos. Si bien ellas actuaban a título individual, el hecho de que sus candidaturas fueran presentadas por Estados con tales regímenes políticos podía verse como un factor positivo para poseer comisionados idóneos para su función.

Como contrapartida, al ser la Comisión Interamericana un órgano de carácter técnico, semi-judicial, no estaba diseñada para transformarse en un foro de discusión público, a la manera en que sí lo constituyó la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y aspira a serlo el Consejo

⁵ Me refiero al procedimiento instituido primero bajo la Resolución 1237 de ECOSOC y luego a la 1503 del mismo órgano. Conforme a este procedimiento, se investigan los hechos alegados solo en cuanto se inscriban dentro de un cuadro de violaciones masivas y sistemáticas, pero sin que ello pueda conducir a una decisión específica sobre el caso, sino solo como un elemento que podría ser incorporado a una resolución general sobre el país de que se trate.

de Derechos Humanos. Por ello, la Comisión Interamericana debería descansar para tales efectos en los órganos políticos de la OEA, es decir, en el Consejo Permanente (que se reúne regularmente en Washington, D.C.) y en la Asamblea General de la organización, que con el correr del tiempo se efectuaría en forma anual. Ya veremos si acaso estos órganos políticos han funcionado o no efectivamente como foros para discutir la situación de los derechos humanos en el hemisferio.

Durante casi 20 años, y hasta la entrada en operaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1979, la Comisión operó como el único mecanismo de protección. Y lo hizo, como hemos señalado, en un contexto de numerosos gobiernos dictatoriales. En estas circunstancias, y dado que las dictaduras violaban los derechos humanos en gran escala y de manera sistemática, la Comisión utilizó como mecanismo principal para abordar tales violaciones la preparación y publicación de informes sobre países. En ellos se revisaba la situación general de los derechos humanos en determinados países, con especial atención a los atentados contra el derecho a la vida, a la práctica de la tortura y la detención y prisión arbitraria de personas. Así, durante sus primeros años de funcionamiento, la Comisión elaboró informes sobre Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

En 1966 la Comisión adquirió también la función de tramitar y decidir casos sobre derechos humanos. La importancia de este mecanismo radica, por una parte, y como es obvio, en la posibilidad de levantar públicamente una violación específica y procurar alcanzar una solución a ella; por otra parte, su presencia es central desde el punto de vista del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, ya que significa en la práctica y de manera concreta hacer efectivo el carácter de sujeto internacional que la persona humana posee conforme a dicha normativa.

No obstante, en el período 1960-1990 la publicación de informes sobre países continuó siendo la tarea principal de la Comisión. Había dos razones básicas para ello. En primer lugar, muchos de los Estados contra los cuales se interponían denuncias individuales no participaban en la tramitación de los casos, es decir, no contestaban las denuncias y no enviaban respuesta alguna a los requerimientos de la Comisión al respecto o bien solo lo hacían de manera sumaria, sin entrar al fondo de las alegaciones ni menos a presentar pruebas de descargo. En este contexto, la Comisión incluyó en su Reglamento una disposición conforme a la cual se presumen verdaderas las alegaciones de los

denunciantes en la medida en que ellas no aparezcan controvertidas por el Estado o por otras fuentes. Por esta vía, una gran cantidad de denuncias individuales fueron acogidas por la CIDH en el período indicado.

En segundo lugar, y dado que la Comisión lidiaba fundamentalmente con violaciones masivas y sistemáticas, esto es, que obedecían a un plan deliberado de ciertos Estados, la solución de casos individuales, fuera que el Estado hubiera participado o no en la tramitación ante la CIDH, resultaba notoriamente insuficiente. Si de lo que se trataba era de acometer cientos y hasta miles de violaciones cometidas en un corto tiempo por un mismo Estado, resultaba imposible que la resolución de casos específicos pudiera ser efectiva para transformar la situación. Tratándose de ciertos casos paradigmáticos ello puede haber sido importante, pero de ningún modo suficiente.

En la elaboración de los informes sobre países, la Comisión ha recurrido desde un comienzo a las visitas *in loco*, es decir, visitas al lugar donde las presuntas violaciones habían ocurrido. Como observáramos anteriormente, el Estatuto de la Comisión la facultaba para ello, siempre que contara con el consentimiento del Estado. Desde un principio la Comisión ha sido activa en solicitarle a los Estados tales visitas, reiterando sus pedidos cuando ello ha sido necesario. Este mecanismo ha probado ser crucial para realzar el perfil de la Comisión y hacerla conocida en los diversos países americanos, puesto que es justamente durante tales visitas que alcanza su mayor cobertura de prensa, así como es en ese momento que atrae especialmente la atención de las autoridades estatales, de las víctimas y de otras personas e instituciones interesadas en las condiciones en materia de derechos humanos. De hecho, casi invariablemente la Comisión recibe nuevas denuncias con ocasión de estas visitas. Y aun en los casos en que la Comisión no es autorizada para visitar un país, el solo hecho de la falta de autorización tiende a producir interés en la opinión pública y coloca a las autoridades estatales en la necesidad de ofrecer explicaciones por su rechazo.

La adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Las intenciones originales de la OEA de adoptar un tratado general sobre derechos humanos se concretaron finalmente en 1969 con la suscripción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica. Se siguió de esta manera el

itinerario de la ONU, que tres años antes –y también después de cerca de dos décadas de promesas– había adoptado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Analizado el asunto casi 40 años después de la suscripción de la Convención Americana, parece increíble que en un contexto de tantas dictaduras como era el de esa época en el Continente se haya adoptado un instrumento de tales características. Ello resalta especialmente si se considera que incluso en un contexto como el actual, con abrumador predominio de gobiernos civiles, las disposiciones de la Convención resultan en muchos aspectos incómodas para los Estados Partes. En otras palabras, aun en las presentes circunstancias en que los regímenes políticos en América tienden a ser mucho más democráticos que los de la década de los sesenta, el grado de cumplimiento de las disposiciones de la Convención está lejos de ser satisfactorio. Entonces uno se pregunta cómo es que los Estados en 1969 aprobaron la Convención.

Al respecto podrían formularse dos respuestas, necesariamente tentativas por la naturaleza del asunto. La primera, que en algunos de los Estados no estaba la intención de ratificar la Convención (actualmente, nueve de los 34 Estados de la OEA —si no consideramos a Cuba, que se encuentra suspendida de la organización desde 1962— se encuentran en esta situación, pero de ellos solo Estados Unidos la suscribió en 1969, ya que en el resto de los casos se trata de Estados del Caribe que no eran parte de la OEA en ese entonces y de Canadá, que entró a la organización en 1990).

La segunda respuesta posible es que al momento de suscribir la Convención en 1969 un número no despreciable de Estados pensaba acerca de sus disposiciones de la misma manera como han solido históricamente concebir las garantías consagradas en sus propias constituciones: como meras declaraciones de buenos propósitos, sin operatividad. Para otro conjunto de Estados, dando un paso más allá, talvez las disposiciones de la Convención indicaban una dirección hacia la cual encaminarse más que estándares a los cuales se obligaban.

Esto se trasunta, entre otros aspectos, del hecho que si bien en virtud de la Convención se establecía una Corte Interamericana de Derechos Humanos, la jurisdicción contenciosa de la misma quedaba sujeta a un reconocimiento explícito (de manera general o de manera específica para un caso) adicional por parte de cada Estado. En el sistema europeo, en tanto la Corte venía operando desde la década de los cincuenta.

En términos sustantivos, la Convención Americana se refiere de manera casi exclusiva a derechos civiles y políticos. Sus disposiciones en estas materias son, desde luego, más protectoras de tales derechos que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado tres años antes, lo cual se aprecia del análisis de una serie de derechos, incluyendo el debido proceso y las garantías judiciales en general, la libertad de expresión, así como una serie de otros aspectos. Pero ello no es de sorprender, atendida la variedad de países signatarios del Pacto de la ONU, lo que obligó a la búsqueda de consensos. Lo que es más llamativo es que la Convención Americana supera también en el nivel de protección de algunos derechos al Convenio Europeo de Derechos Humanos, como ocurre, por ejemplo, a propósito del tratamiento de la libertad de expresión⁶.

En cambio, la referencia a los derechos económicos, sociales y culturales en la Convención Americana es mínima. Solo se los menciona en dos disposiciones (artículos 26 y 42), sin que se contemple en forma expresa la posibilidad de iniciar casos específicos en relación a ellos (recién en los últimos años se han venido planteando casos sobre a base del art. 26). Únicamente se contempla como mecanismo el envío por parte de los Estados a la Comisión de copias de los informes que en materias relacionadas con estos derechos presenten ante otros órganos de la OEA. Pero esta situación no difiere del tratamiento dado a estos derechos económicos, sociales y culturales en el Convenio Europeo, que virtualmente no hace referencia a ellos. No obstante, hay que tener presente que por la época de la adopción de la Convención Americana ya se había adoptado la Carta Social Europea, aunque este instrumento tampoco estableció un mecanismo de casos específicos. La Convención Americana aparece, en cambio, notoriamente desfasada respecto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en la ONU, como se ha dicho, en 1966, y que, como su nombre lo indica, se refiere precisamente a estos derechos. Pero en este punto no caben dudas que el contexto de los Estados signatarios de uno y otro instrumento jugó un papel central, puesto que a nivel de

⁶ Es cierto que el Convenio Europeo había sido adoptado en 1950, es decir, casi 20 años antes que la Convención Americana, lo cual explica en parte esta situación (por el desarrollo progresivo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos), pero, aun así, no puede pasarse por alto que el contexto de los países signatarios del Convenio Europeo en 1950 era uno mucho más democrático que el del Continente Americano en 1969. En otras palabras, los Estados americanos se ponían a sí mismos una vara más alta que los países europeos a pesar de que su realidad estaba más lejos de dichos estándares que la europea al momento de adoptar el Convenio.

Naciones Unidas se planteó desde un comienzo (especialmente desde el bloque socialista) la necesidad de que disposiciones con rango de tratado reconocieran estos derechos. Más aun, los Estados socialistas hubieran deseado incorporar los distintos tipos de derechos en un solo tratado, lo que finalmente no consiguieron debido a la oposición de los países occidentales, que prefirieron diseñar dos tratados con distintos grados de control (mayor en el caso de los derechos civiles y políticos).

En todo caso, el instrumento general de derechos humanos que precediera a la Convención Americana, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, reconocía estos derechos^{7 8}. Pero, de cualquier modo, es claro que por allá por 1969 los Estados de la OEA no estaban en disposición, ni siquiera programática, de avanzar en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

En lo que concierne a los mecanismos de protección de los derechos humanos, la Convención, por una parte, fortalece el status de la Comisión Interamericana y, por otra, establece una Corte Interamericana en la materia.

Respecto de la Comisión, el Pacto de San José de Costa Rica viene a ratificar –ahora a nivel convencional– las funciones que le habían sido encomendadas desde su establecimiento, así como la de conocer de casos específicos, que, como hemos señalado, le fue reconocida mediante una reforma de su estatuto a mediados de la década de los sesenta. En otras palabras, la Comisión mantiene sus amplias competencias en lo referido a la protección y promoción de los derechos humanos, incluyendo los poderes de preparar informes sobre países, efectuar visitas *in loco*, realizar estudios temáticos y una variada gama adicional de funciones. Su mecanismo de tramitación de casos específicos se ve fortalecido al contemplarse la posibilidad –dependiente de una declaración adicional, como se revisará en seguida– de que la Comisión remita casos a la Corte.

En los aspectos orgánicos y procesales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Convención no incorporó

⁷ Así mismo lo hizo la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada el mismo año que la Declaración Americana. Basándose en la Declaración Americana la Comisión ha incursionado de manera creciente en los derechos económicos, sociales y culturales.

⁸ A esto debe agregarse la posterior entrada en vigencia del Protocolo de San Salvador, adicional a la Convención Americana, dedicado precisamente al tratamiento de estos derechos, que se analiza más adelante en este trabajo.

modificaciones. De este modo, se mantuvo su composición por siete miembros elegidos en sus capacidades individuales, la fórmula de elección de los mismos, así como su sede en Washington*. Igualmente, la Convención no introdujo cambios significativos en aspectos procesales, que permanecieron análogos a aquellos con los que venía operando la Comisión.

Además de fortalecerse el status de la Comisión al pasar esta a tener soporte en un tratado de derechos humanos, la mantención de sus rasgos orgánicos y procesales evitó los problemas que se hubieran producido de haberse establecido un régimen diferenciado, que hubiera implicado una Comisión para los Estados que ratificaran la Convención y otra para aquellos que no lo hicieran.

La Convención Americana establece además una Corte en materia de derechos humanos. Cabe resaltar la relevancia de este paso, ya que hasta entonces no existía ningún tribunal internacional de derechos humanos con jurisdicción respecto de los países del Continente Americano, ya que en Naciones Unidas no se había establecido ninguna Corte dedicada a la protección de tales derechos⁹. La Corte Interamericana de Derechos Humanos se encuentra integrada por siete jueces y su sede fue establecida en San José de Costa Rica.

La Corte posee dos funciones básicas: una contenciosa y otra consultiva. Conforme a la primera, el tribunal puede conocer de casos específicos en que se aleguen violaciones a los derechos humanos consagrados en la Convención Americana (más adelante la Corte irá adquiriendo la competencia de juzgar violaciones a otros tratados que se irán adoptando en el ámbito interamericano). No obstante, como anticipáramos, para que la Corte adquiriera jurisdicción contenciosa respecto de un Estado determinado, es necesario que este así se la reconozca expresamente.

⁹ Incluso en la actualidad se carece de un tribunal de derechos humanos con carácter general en la ONU. La Corte Penal Internacional solo se refiere a algunas violaciones gravísimas a tales derechos. En cuanto a la Corte Internacional de Justicia, ella, entre sus diversas competencias, puede conocer de situaciones que afecten tales derechos, pero no posee una competencia general en la materia ni pueden los comités de los pactos de la ONU remitirle casos a la manera como hace la Comisión Interamericana con la Corte.

* Nota de la editora. Para una discusión más amplia sobre la elección de los miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ver en este número el artículo de Judith Schönsteiner, "Alternative appointment procedures for the commissioners and judges in the Inter-American System of Human Rights".

La Convención establece dos vías de acceso a la jurisdicción contenciosa: que la demanda sea presentada por la Comisión o que lo sea por un Estado. No prevé, en cambio, la Convención la posibilidad de un acceso directo de las presuntas víctimas a la Corte, pero, en rigor, por la época de adopción de dicho tratado, esta posibilidad no se hallaba contemplada en ningún sistema internacional de protección de los derechos humanos¹⁰. El Pacto de San José señala de manera expresa que los Estados “se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes” (artículo 68.1) y añade que “[l]a parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado” (artículo 68.2).

En el ejercicio de su segunda función, la Corte Interamericana puede emitir opiniones consultivas acerca de la interpretación de la Convención Americana así como de otros tratados pertinentes para la protección de los derechos humanos en los Estados de la OEA. Conforme a lo dispuesto en el artículo 64.1, tienen la facultad de formular este tipo de consultas tanto dichos Estados como una serie de órganos de la OEA (entre ellos la Comisión Interamericana de Derechos Humanos). Además, los Estados miembros de la OEA pueden solicitarle opiniones a la Corte en relación con la compatibilidad entre sus leyes internas y los tratados antes mencionados (artículo 64.2).

La Convención Americana contempla también la posibilidad de que la Corte adopte medidas provisionales en situaciones de extrema gravedad y urgencia, cuando ello resulte necesario para evitar daños irreparables a las personas (artículo 63.2). El tribunal puede adoptar tales medidas tanto en el contexto de casos contenciosos de los que se encuentre conociendo como cuando la Comisión se lo solicite. Cabe agregar que la Comisión adopta medidas parecidas a las de la Corte, denominadas cautelares, pero no lo hace en virtud de una disposición expresa de la Convención Americana, sino basándose en una interpretación de sus propias –y amplias– funciones establecidas tanto en la Convención como en otras fuentes.

Lo que resulta evidente es que por medio de la adopción de la Convención Americana el objetivo del sistema interamericano de

¹⁰ El acceso directo de las presuntas víctimas a un órgano jurisdiccional internacional en materia de derechos humanos fue recién establecido por primera –y hasta ahora única– vez en el sistema europeo de protección de dichos derechos a fines de la década de los noventa.

derechos humanos se amplió y salió fortalecido, alcanzando el mismo un campo de competencia mucho mayor que las violaciones masivas o sistemáticas o el mero control por parte de la Comisión de los abusos cometidos por las dictaduras. A partir de entonces (o, más precisamente, desde la entrada en vigor de la Convención en 1978) habría no solo una Comisión sino también una Corte, y ambas quedaban encargadas en virtud de un tratado de la supervisión de la conducta de los Estados en una amplia gama de materias. De manera que si bien en un inicio el detonante para el establecimiento de la Comisión había sido la situación de algunas dictaduras, y que la CIDH se había abocado en los años siguientes en lo fundamental a lidiar con ese tipo de regímenes, con la Convención Americana se hacía claridad meridiana respecto de que la Comisión y la Corte no solo tendrían por finalidad confrontar violaciones cometidas por regímenes dictatoriales, sino promover al establecimiento de sistemas democráticos y a que tales sistemas protegieran efectivamente los derechos de las personas¹¹.

La Comisión y la Corte luego de la adopción de la Convención Americana

En términos concretos, la adopción de la Convención Americana no trajo consigo por sí misma una transformación del trabajo de la Comisión, el cual, en proporción abrumadora, continuó focalizado en las violaciones masivas y sistemáticas hasta fines de la década de los ochenta. Lo que sucede es que si bien la presencia de regímenes dictatoriales en el Continente Americano ha sido la regla históricamente, los gobiernos de los sesenta, los setenta y comienzos de los ochenta llevaron a un nivel sin precedentes, por lo menos en el siglo XX, la magnitud y gravedad de las violaciones a los derechos humanos.

Tal es el caso, por ejemplo, de la práctica de desapariciones forzadas de personas, llevada a cabo a gran escala en Guatemala desde los sesenta y hasta el comienzo de los noventa, en Argentina y Chile en los setenta, en Perú en los ochenta y principios de los noventa y en otros Estados en varios momentos.

Otra característica que adquirieron las violaciones fue su perpetración de manera coordinada a escala internacional por una

¹¹ En la década de los noventa serían los nuevos gobiernos elegidos en las urnas los que, disconformes con la continua supervisión de la Comisión, comenzarían a señalar que la finalidad de esta es lidiar con dictaduras.

serie de Estados. La de mayor envergadura fue la denominada “Operación Cóndor”, de la cual tomaron parte las policías políticas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Mediante esta red se intercambiaron prisioneros cuyo rastro luego se perdió, pasando a engrosar la lista de detenidos desaparecidos¹²; se efectuaron actividades coordinadas de desinformación¹³; etc.

La forma en que la Comisión enfrentó la política de desapariciones forzadas, así como otras violaciones masivas y sistemáticas, la condujo a establecer métodos de trabajo orientados hacia ello y a ganar en legitimidad ante la opinión pública de distintos países, pero, como contrapartida, de alguna manera esto acotó en la práctica el trabajo de la Comisión¹⁴.

Por ejemplo, aun después de la entrada en vigencia de la Convención Americana y hasta fines de los ochenta, en la tramitación de casos específicos la Comisión continuó utilizando con frecuencia la presunción de veracidad de los hechos a que antes hemos hecho mención (cuando los Estados no presentan descargos). Por lo demás, lo usual era que los Estados que no participaban en la tramitación de los casos específicos fueran aquellos que no habían ratificado la Convención. O sea, todavía en la década de los ochenta la CIDH debía operar en una gran cantidad de casos sin poder recurrir a ese tratado¹⁵.

¹² Consúltense sobre la Operación Cóndor, Dinges, J., *Operación Cóndor - Una década de terrorismo internacional en el Cono Sur*, Santiago, Ediciones B Chile, 2004; Mariano, N.C., *Operación Cóndor-Terrorismo de Estado en el Cono Sur*, Buenos Aires, Ed. Lohlé-Lumen, 1998; y Boccia Paz, A., M.H. López, A.V. Pecci y G. Giménez Guanes, *En los sótanos de los generales-Los documentos ocultos del Operativo Cóndor*, Expolibro/Servilibro, Asunción, 2002.

¹³ Un caso representativo fue el de denominada “Lista de los 119”. El mismo consistió en que la DINA, la policía política chilena, hizo publicar en la prensa extranjera informaciones según las cuales 119 personas cuya desaparición forzada se alegaba habían en realidad sido víctimas de enfrentamientos entre facciones guerrilleras en Argentina. Una de estas informaciones fue publicada en el periódico “O Dia”, de Curitiba, en Brasil, que se refería a 59 de esas personas. Años más tarde se descubrió que la operación había sido un montaje de la DINA, que incluso había “refundado” el mencionado diario (que había sido discontinuado algún tiempo antes) para el efecto de producir la desinformación. Véase, CODEPU-DIT-T, *La Gran Mentira: el caso de las ‘Listas de los 119’: Aproximaciones a la guerra psicológica de la dictadura chilena*, 1994.

¹⁴ Esto tendría consecuencias una vez iniciados los procesos de transición a la democracia en América, en que la CIDH ha debido atravesar difíciles trances tanto para modificar sus metodologías de trabajo como para ganar en legitimidad en el tratamiento de problemas distintos a las violaciones masivas y sistemáticas.

¹⁵ Esta situación todavía subsiste respecto de algunos Estados (Canadá, Estados Unidos y algunos países del Caribe angloparlante), pero el grueso del trabajo de la Comisión se basa actualmente en la Convención Americana.

Además, acostumbrada a tramitar los casos sin intervención estatal, la Comisión adoptó una serie de prácticas muy discrecionales. En términos generales, éstas se traducían en que, salvo los pasos de la tramitación a los que obligaba la Convención Americana (que son escasas), la CIDH no seguía parámetros uniformes en los casos de los que conocía. De partida, la Comisión solía reservarse la apertura formal del caso. En la práctica, esto significaba que una vez recibida una denuncia podía no haber reacción alguna de la CIDH, especialmente si no la consideraba relevante, sin siquiera asignar un número o abrir un expediente formal del caso. Este tipo de situación a veces se dilataba durante años.

La Comisión también manejaba con mucha discrecionalidad los tiempos de la tramitación, impulsando los casos con una velocidad completamente variable¹⁶.

Igualmente, y sin perjuicio de que las denuncias tendieran a concentrarse en mucho mayor medida en algunos países que en otros, había Estados respecto de los cuales la CIDH prácticamente no impulsaba ningún caso o solo unos pocos.

Del mismo modo, la Comisión casi invariablemente dejaba las decisiones sobre admisibilidad para ser resueltas en conjunto con el fondo del asunto. No obstante que ello pudiera justificarse en un volumen importante de casos, lo cierto es que la CIDH rara vez justificaba dicho proceder, que se suponía, conforme a la Convención Americana, que debía constituir una excepción y no la regla.

Otro ejemplo es el de la solución amistosa de casos. Se trata de un mecanismo establecido en la Convención, destinado a alcanzar un arreglo entre las partes, que puede derivar en distintas formas de compensación, tales como el pago de indemnizaciones, vías simbólicas, el establecimiento de mecanismos internos para subsanar la violación (como comisiones con participación gubernamental y de las víctimas), la supervisión de mecanismos preestablecidos para subsanar la violación (como el redoblar los esfuerzos para hacer efectivas las investigaciones judiciales), la modificación de la legislación interna, etc. (no existe un listado preestablecido al respecto). Recién a partir de la década de los noventa la Comisión comienza a hacer un uso significativo de este mecanismo. En un

¹⁶ Sobre esta materia, consúltese Dulitzky, Ariel, "La duración del procedimiento: responsabilidades compartidas", en: Juan Méndez y Francisco Cox (eds.), *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, IIDH, San José de Costa Rica, 1998, págs. 363-389.

contexto de violaciones masivas y sistemáticas a menudo resultaba absolutamente imposible intentar dicha solución, puesto que los Estados ni siquiera comparecían durante la tramitación de los casos. Y aun cuando comparecieran, el mecanismo resultaba inoficioso, dado que la violación a que se refería el caso se inscribía en el marco de una política deliberada y más general.

Así lo reconoció también la Corte Interamericana en los ochenta, cuando, al hacerse cargo de una alegación de Honduras al respecto en el Caso Velázquez Rodríguez, señaló que la Convención no obligaba a la CIDH a utilizar la solución amistosa en todos los casos, sino que le permitía a ésta una cierta discrecionalidad, sin caer, no obstante, en el ámbito de lo arbitrario¹⁷. Pero a diferencia de la situación en Honduras, el problema es que aun respecto de aquellos Estados que habían ratificado la Convención y que habían cesado de cometer violaciones sistemáticas la Comisión hizo un uso prácticamente nulo del mecanismo de solución amistosa hasta principios de los noventa. No obstante, hubo algunos casos aislados en que la Comisión sí hizo el intento de llegar a un acuerdo amistoso, como en el caso de los indios Miskitos en Nicaragua¹⁸.

Tampoco resultó fácil en los ochenta echar a andar la presentación y tramitación de casos contenciosos ante la Corte, aunque en términos jurisprudenciales sustantivos los desarrollos fueron muy significativos. Así, de una parte, la Comisión tardó siete años desde la entrada en funcionamiento de la Corte para comenzar a enviarle casos¹⁹. La acción de la Comisión resultaba (y continúa resultando) decisiva a este respecto, ya que históricamente los otros actores habilitados para

¹⁷ Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987, págs. 19-21. Sobre la solución amistosa de casos en el sistema interamericano, puede consultarse Standaert, Patricia, "The friendly settlement of human rights abuses in the Americas", en: *Duke Journal of Comparative and International Law*, Vol.9, Primavera de 1999, págs. 519-542.

¹⁸ Véase, Hannum, Hurst, "The protection of indigenous rights in the Inter-American System", en: David Harris y Stephen Livingstone (eds.), *The Inter-American System of Human Rights*, Oxford University Press, Nueva York, 1998, págs. 323-343; la referencia es de pág. 329.

¹⁹ Consúltese, Buergenthal, Thomas, "Remembering the early years of the Inter-American Court of Human Rights", *37 N.Y.U.J.Int'l L. & Pol.* 259, 2005, especialmente págs. 264 ss. Buergenthal, quien fue juez de la Corte desde su establecimiento hasta 1991, señala que "por una serie de razones, incluyendo sin duda la rivalidad institucional, la Comisión perdió muchas oportunidades de enviar casos a la Corte. Las discusiones informales entre la Comisión y la Corte, dirigidas a promover estrategias para el envío de casos probaron ser inútiles" (pág. 269, la traducción es mía).

presentar casos ante la Corte (los Estados) no lo han hecho²⁰. Los primeros casos fueron enviados por la Comisión en 1986; se trataba de tres casos, el de Manfredo Velázquez Rodríguez, el de Saúl Godínez Cruz, y el de Francisco Fairén Garbí y Yolanda Solís Corrales, todos contra Honduras. Previo al envío de estos casos, la Corte había reclamado por la falta de remisión de casos por parte de la Comisión, lo que, en la práctica, y atendido que los Estados tampoco tomaban la iniciativa en este asunto, significaba que la Corte se veía impedida de ejercer su jurisdicción contenciosa²¹. La Comisión argumentaba que en cierto modo resultaría discriminatorio el envío de casos en una etapa en que muy pocos Estados habían reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte, esto es, que precisamente aquellos Estados que habían demostrado una mayor voluntad de participar en el sistema serían los que se verían afectados.

Pero además estos primeros casos presentados por la Comisión ante la Corte mostraron algunas de las incongruencias del sistema. El Estado demandado, Honduras, escasamente había intervenido durante la tramitación de los casos ante la Comisión, y buena parte de su defensa se basó en su derecho a elevar argumentos que no había formulado ante la Comisión. Esta misma falta de participación suficiente de Honduras durante la tramitación en la Comisión, sumada al hecho que la Convención no proporcionaba pautas exhaustivas en la materia, hizo que la Corte tuviera que construir algunos de sus estándares probatorios en un contexto anormal. Así, la Corte rechazó

²⁰ La única excepción en este sentido la constituye Costa Rica, que en 1981 presentó el caso contra Viviana Gallardo y otras, pero como en dicho caso la Comisión no había emitido un pronunciamiento previo, la Corte declinó la competencia sobre el mismo. Véase, Corte IDH, Asunto de Viviana Gallardo y otras, N° G 101/81.

²¹ La Corte señaló que “[a]unque la Convención no especifica bajo qué circunstancias la Comisión debe referir un caso a la Corte, de las funciones que asigna a ambos órganos se desprende que, aún cuando no esté legalmente obligada a hacerlo, hay ciertos casos que, al no haberse podido resolver amistosamente ante la Comisión, deberían ser sometidos por ésta a la Corte. El caso Schmidt cae ciertamente dentro de esta categoría. Se trata de un caso que plantea problemas legales controversiales no considerados por la Corte; su trámite en la jurisdicción interna de Costa Rica fue objeto de decisiones judiciales contradictorias; la propia Comisión no pudo alcanzar una decisión unánime sobre esos problemas jurídicos; y es una materia que reviste especial importancia en el continente, donde varios Estados han adoptado leyes parecidas a la de Costa Rica”. En seguida añade que “[d]ado que los individuos no están legitimados para introducir una demanda ante la Corte y que un gobierno que haya ganado un asunto ante la Comisión no tiene incentivo para hacerlo, la determinación de esta última de someter un caso semejante a la Corte, representa la única vía para que operen plenamente todos los medios de protección que la Convención establece. Por ello, en tales hipótesis, la Comisión está llamada a considerar especialmente la posibilidad de acudir a la Corte”. Ambas citas son de Corte IDH, La colegiación obligatoria de periodistas. Opinión consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985, párrafos 25 y 26, respectivamente.

el argumento de la Comisión de dar por probados aquellos hechos no discutidos ante esta, lo que echó las bases para el criterio de la Corte en la materia por lo menos hasta la dictación del Reglamento más reciente de la Corte el año 2001, sin que todavía exista certeza al respecto, puesto que la norma respectiva es ambigua. Podría especularse acaso que la Corte no podría haber llegado a una conclusión diferente en el Caso Velázquez Rodríguez, validando la prueba rendida ante la Comisión en la medida que ella no hubiera sido controvertida, si la tramitación en la Comisión se hubiera ajustado a los parámetros de la Convención con una intervención activa del Estado. Se aprecia entonces cómo un aspecto tan crucial como este, que continúa siendo polémico hasta la actualidad, se resolvió en un contexto poco propicio.

Estas incongruencias del sistema y sus actores se manifestaron también en estos primeros casos en la ausencia en Honduras de un sistema judicial eficiente para lidiar con violaciones graves a los derechos humanos, así como en el hecho de que a pesar de que a la fecha de la tramitación de los casos ante la Corte había cesado en ese país la práctica sistemática de desapariciones (que era la materia de los casos) todavía se vivía en un ambiente en el que resultaba muy difícil para los ciudadanos de ese país participar en el proceso ante la Corte, con un contexto de abierta hostilidad contra los testigos, al punto que se llegó al asesinato de dos de ellos: Miguel Ángel Pavón y José Isaías Vilorio²². Esto demuestra las dificultades y limitaciones de la tramitación de casos individuales ante cualquiera de los dos órganos recién señalados en la época en análisis.

Como contrapartida, en lo que se refiere al fondo de las materias tratadas en estos casos, la Corte echó las bases de importantes aspectos del sistema interamericano, tanto en lo referido a los alcances de las obligaciones de los Estados como a los crímenes de desapariciones forzadas de personas. En la primera de las sentencias de fondo recaídas en esos casos, el que se refería a la desaparición forzada del ciudadano hondureño Manfredo Velásquez Rodríguez en el contexto de una práctica masiva y sistemática de desapariciones forzadas en ese país, la Corte sentó las bases para la jurisprudencia posterior en la más variada gama de materias, al interpretar la Convención Americana en relación con las obligaciones estatales de respetar y

²² Véase Méndez, Juan E., y José Miguel Vivanco, "Disappearances and the Inter-American Court: Reflections on a litigation experience", en: *Hamline Law Review* Vol. 13.3, Verano de 1990, págs. 507-577; la cita es de págs. 557-58.

asegurar los derechos humanos, contemplados en el artículo 1.1 de dicho tratado²³.

De acuerdo al razonamiento de la Corte, el fundamento de la obligación de respetar los derechos humanos se encuentra en la noción de que “[e]l ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, son superiores al poder del Estado”²⁴.

Además, al interpretar la obligación de asegurar el ejercicio de los derechos humanos, la Corte enfatizó el rol activo (obligaciones positivas) que se exige al Estado en esta materia, incluso en situaciones en que sean derechos civiles y políticos los afectados. El tribunal también se refirió explícitamente a la importancia del papel del Poder Judicial, como medio para hacer efectivas las normas sobre derechos humanos, sosteniendo que la obligación de asegurar un libre y pleno ejercicio de los derechos humanos “implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos”²⁵.

Asimismo, la Corte subrayó que el solo hecho de dictar una legislación apropiada, esto es, una legislación acorde con los estándares internacionales, no es suficiente para que un Estado dé cumplimiento a sus obligaciones internacionales, “sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos”²⁶.

En consecuencia, la obligación de respetar y asegurar los derechos humanos acarrea para el Estado el deber de “prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es

²³ El artículo 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone lo siguiente: “Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

²⁴ Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 165.

²⁵ *Ibid.*, párr. 166.

²⁶ *Ibid.*, párr. 167.

posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”²⁷. La Corte agregó que el deber de investigar debe ser llevado a cabo “con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa”. En el caso de que la violación resultase impune y la víctima sin compensación, habría una violación del deber de asegurar el ejercicio de los derechos²⁸.

Otro desarrollo interesante de constatar es cómo la Corte a través de su facultad de emitir opiniones consultivas influyó en los ochenta para detener algunas violaciones masivas. Ello, a pesar de que en principio podría pensarse que las opiniones consultivas están únicamente destinadas a resolver problemas de interpretación jurídica complejos y sofisticados, sin consecuencias prácticas inmediatas.

Al respecto, resalta lo ocurrido con la Opinión Consultiva N° 3, que se pronunció sobre el problema de las reservas formuladas por los Estados a la Convención; ello se dio en el contexto de que Guatemala se encontraba ejecutando personas por la presunta comisión de delitos para los cuales no contemplaba la pena de muerte al momento de adoptar la Convención. La Corte declaró que una reserva como la formulada por Guatemala no justificaba dicha ampliación de los delitos. El Estado suspendió las ejecuciones y reformó su legislación a raíz del pronunciamiento de la Corte²⁹. Algo similar ocurrió con Nicaragua, a propósito de la Opinión Consultiva que declaró que de la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se desprendería que el hábeas corpus no podía suspenderse ni aún en Estados de Excepción Constitucional³⁰. Cabe anotar que ninguna de estas opiniones consultivas estaba referida de manera explícita a un país determinado (no pueden estarlo conforme a la Convención), pero aun así Guatemala y Nicaragua modificaron su legislación y sus prácticas.

Durante los ochenta la Corte avanzó también en sus opiniones consultivas en la interpretación de una serie de otros asuntos, incluyendo la colegiatura obligatoria de periodistas³¹, el régimen de

²⁷ Ibid., párr. 166.

²⁸ Ibid., párrs. 176 y 177.

²⁹ Al respecto, véase, Moyer, Charles, y David Padilla, “Executions in Guatemala as decreed by the courts of special jurisdiction in 1982-83: A case study”, en: *Human Rights Quarterly* Vol. 6, 1984, págs. 507-520.

³⁰ Corte IDH, El hábeas corpus bajo suspensión de garantías. Opinión consultiva OC-8/87, 30 de enero de 1987.

³¹ Corte IDH, La colegiación obligatoria de periodistas. Opinión consultiva OC-5/85 (cit.).

naturalización de personas³², la manera en que el sistema interamericano debía hacerse cargo de los tratados de derechos humanos emanados de otros sistemas³³, etc.

Por todos estos antecedentes, el núcleo del trabajo de la Comisión hasta fines de los ochenta continuó siendo la preparación y publicación de informes sobre países donde continuaban practicándose violaciones masivas y sistemáticas. Sin duda, era por esta vía que la Comisión adquiría presencia pública, especialmente cuando visitaba un país, entrevistaba a víctimas, se reunía con autoridades de gobierno y daba conferencias de prensa.

Un caso paradigmático al respecto fue el de la preparación de un informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina en el período 1979-1980. Este informe y los hechos que lo rodearon produjeron un impacto significativo no solo en la OEA, sino también a nivel de Naciones Unidas y en la práctica misma de desapariciones forzadas en Argentina. La Comisión viajó a ese país en 1979, permaneciendo durante 17 días allí, lo cual de suyo era significativo. Estando en Argentina, recibió información acerca de que varias decenas de personas se encontraban en detención clandestina en un sector aislado de una cárcel que para todos los demás efectos (y presos) era pública. La CIDH recibió incluso información sobre los nombres de algunas de esas personas. Los miembros de la Comisión solicitaron a las autoridades una lista de las personas presas, constatando que las personas detenidas clandestinamente no se encontraban mencionadas. Una vez en la cárcel, y luego de insistir en que querían visitar todas las dependencias de la misma, comenzaron a escuchar gritos de “¡estamos aquí!, ¡estamos aquí!”. Ante la evidencia, las autoridades del penal tuvieron que ceder y permitirle a la Comisión reunirse privadamente con las personas detenidas clandestinamente y que, según todos los indicios, estaban destinadas a desaparecer³⁴.

Todo esto ocurrió en un contexto en el cual el gobierno argentino había negado permanentemente la detención clandestina de personas

³² Corte IDH, Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión consultiva OC-4/84, 19 de enero de 1984.

³³ Corte IDH, “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte. Opinión consultiva OC 1-82, del 24 de septiembre de 1982.

³⁴ Para una descripción detallada del descubrimiento de estos presos clandestinos, consúltese Buergenthal, Norris y Shelton, *Protecting human rights in the Americas*, International Institute of Human Rights, 3a.edición revisada, Estrasburgo, 1990, especialmente págs. 299-301 (“Discovering disappeared persons: a staff member notes”).

así como su responsabilidad en las desapariciones forzadas. Al poner estos antecedentes en conocimiento de la Asamblea General de la OEA se produjo un enorme revuelo, con Argentina amenazando con retirarse de la organización si se aprobaba una resolución en contra suya. Finalmente, la Asamblea adoptó una resolución en la que, abordándose el problema de las desapariciones forzadas, no se mencionaba expresamente a Argentina, pero, de cualquier modo, el efecto de la visita de la CIDH ya había tenido lugar.

En la ONU había sido muy escasa la atención prestada a las denuncias sobre la situación de los derechos humanos bajo la dictadura argentina. El gobierno se veía favorecido en este sentido por su política de entendimiento económico con la Unión Soviética. Pero las evidencias de primera mano encontradas por la CIDH transformaron también la situación en la ONU, estableciéndose el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas, que se abocó inicialmente de manera principal a las condiciones en Argentina en la materia.

Lo más importante de todo fue que la intervención de la Comisión salvó muchas vidas, tanto las de las personas que encontró como la de muchas otras potenciales víctimas, puesto que la práctica masiva de desapariciones en Argentina cesó casi de inmediato³⁵.

Otra situación de gran impacto se produjo en relación con la caída de Anastasio Somoza en Nicaragua. La CIDH efectuó una visita *in loco* y emitió un informe que provocó gran revuelo. De hecho, el propio Somoza, en un libro escrito en el exilio, señaló que el informe de la Comisión había sido el desencadenante principal para su posterior renuncia al poder³⁶.

Las recién descritas son situaciones en las que la Comisión produjo un efecto evidente de la manera más masiva, pero respecto de una

³⁵ Cesaron en octubre de 1979, esto es, un mes después de la visita *in loco* de la Comisión; a partir de esa fecha, la Comisión no recibió más denuncias por desapariciones forzadas. Véase, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina, 1980, pág. 135. Sobre el impacto de la visita de la Comisión a Argentina, revítese también Weissbrodt, David, y María Luisa Bartolomei, "The effectiveness of international human rights pressures: The case of Argentina, 1976-1983", en: *Minnesota Law Review* Vol. 75, 1991, págs. 1009-1035; Guest, Iain, *Behind the disappearances, Argentina dirty war against human rights and the United Nations*, 1990; véase también del Presidente de la CIDH en la época de la visita *in loco*, Farer, Tom, "The OAS at the crossroads: Human rights", en: *Iowa Law Review*, Vol. 72, 1987, págs. 401-413.

³⁶ Anastasio Somoza (as told to J. Cox), "Nicaragua betrayed", págs. 192-95; citado por Tom Farer, "The OAS at the crossroads: Human rights", en: *Iowa Law Review* (cit.), pág. 402.

serie de otros países viviendo bajo dictaduras la Comisión se convirtió en un referente importante y a veces hasta crucial, con el cual había que lidiar, así fuera incluso que no se la autorizara para entrar al territorio del Estado. Incluso puede sostenerse que para la mayoría de los países bajo dictaduras en el Continente la Comisión jugó un papel más significativo que los órganos de Naciones Unidas³⁷.

Cerrando el análisis de los informes sobre países de la Comisión, es necesario notar que en la década de los ochenta esta comienza a incorporar en ellos capítulos sobre derechos económicos, sociales y culturales, así como sobre pueblos indígenas. Esto va reflejando el comienzo de una paulatina expansión de la agenda temática de la CIDH. Sobre el tema indígena, la Comisión elaboró además en los ochenta un informe sobre la situación de los Miskitos en Nicaragua³⁸, así como obtuvo en 1989 que la Asamblea General de la OEA le encomendara la preparación de un borrador de Convención en la materia. El propósito original de la Comisión era tener concluido todo el proceso de elaboración del tratado en 1992, en la conmemoración del aniversario número 500 de la llegada de Colón a América. Sin embargo, tras una serie de reuniones con organizaciones indígenas, la CIDH percibió que las complejidades envueltas eran mucho mayores que las previstas, por lo que consideró más práctico preparar un Proyecto de Declaración en vez de un tratado y elaboró un borrador de Declaración sobre Pueblos Indígenas, el cual sometió a consideración de los órganos políticos de la OEA. No obstante, el plazo no llegó a cumplirse, ya que avanzada la primera década del siglo XXI aún no se aprueba un texto definitivo³⁹.

³⁷ Una excepción clara es el tratamiento dado a Chile durante la dictadura, ya que la ONU reaccionó rápidamente ante la evidencia de violaciones masivas y sistemáticas, desarrollando incluso mecanismos nuevos (que después se volverían permanentes, como la institución de los relatores especiales asignados a un país determinado); no obstante, la CIDH también le dedicó mucho e importante trabajo a la situación chilena.

³⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen Miskito, 16 de mayo 1984.

³⁹ Para una descripción de la evolución del sistema interamericano en materia de derechos de los pueblos indígenas, véase Hannum, Hurst, "The protection of indigenous rights in the Inter-American System" (cit.); Pasqualucci, Jo M., "The Inter-American Human Rights System, establishing precedents and procedure in Human Rights Law", en: *Inter-American Law Review*, Vol. 26:2, 1994-95 págs. 297-361, en especial 329-335; Dulitzky, Ariel, "Los pueblos indígenas: jurisprudencia del sistema interamericano de protección de los derechos humanos", *Revista IIDH*, N° 26, 1997, págs. 137 ss.

A finales de los ochenta se produce otro desarrollo relevante en el sistema interamericano de derechos humanos: la adopción del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, más conocido como Protocolo de San Salvador, por la ciudad donde fue suscrito. Ello ocurrió en 1988.

Como hemos señalado en este trabajo, las menciones de la Convención Americana a los DESC son muy escasas, sin que contenga un catálogo de tales derechos. El Protocolo, en cambio, sí contiene un listado al respecto, siguiendo de cerca en muchos de los contenidos de ellos al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Cabe hacer notar que reflejando la creciente conciencia que se había venido produciendo, el Protocolo consagra el derecho a vivir en un medio ambiente sano (artículo 11).

Sin embargo, al momento de establecer los medios de protección para los DESC, el Protocolo no es mucho lo que avanza. Por una parte, crea un mecanismo de informes. Cabe recordar que conforme a otros instrumentos de la OEA los Estados ya se encuentran obligados a presentar informes en materias económicas y sociales (a los cuales hace referencia el art. 42 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). No obstante, aquí se trata de informes específicamente concernientes a los derechos económicos, sociales y culturales. El Protocolo dispone en este punto que los Estados deberán presentar “informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos [en él consagrados]” (art. 19.1).

Los mencionados informes no son presentados directamente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sino al Secretario General de la OEA, quien a su vez los remitirá al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura para su revisión. Además le enviará copia de dichos informes a la CIDH. El Protocolo establece también que en sus informes anuales los dos consejos recién mencionados proporcionarán un resumen de los antecedentes acompañados por los Estados y formularán las recomendaciones que estimen pertinentes.

El Protocolo también reconoce expresamente la facultad de la CIDH de formular observaciones y recomendaciones acerca de estos derechos a los Estados Partes del mismo. Cabe tener presente, sin embargo, que dicho poder la Comisión ha considerado desde antiguo que se encuentra incorporado dentro de su amplia gama de funciones

establecidas por la Carta de la OEA y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las cuales posee en relación con todos los Estados miembros de dicha organización.

Por lo que se refiere a la posibilidad de presentar denuncias en casos específicos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos basadas en la trasgresión de algunos de los derechos consagrados en el Protocolo, este establece que ello solo será posible respecto del derecho de sindicación y del derecho a la educación. En rigor, el derecho de sindicación ha sido históricamente entendido por la CIDH como formando parte de un derecho que ya se hallaba reconocido en la Convención Americana, el derecho de asociación, por lo que el único avance real en este punto es el referido a la posibilidad de presentar denuncias respecto del derecho a la educación.

Más allá de sus limitaciones –varias de las más importantes de las cuales, por lo demás, son comunes con el Pacto sobre DESC de la ONU, que no estableció ningún sistema de denuncias específicas–, la adopción del Protocolo de San Salvador fue una constancia de una creciente preocupación por el tema, así como por la necesidad de abordarlo en términos jurídicos.

Otro elemento relevante a considerar es el papel jugado por los órganos políticos de la OEA (el Consejo Permanente y la Asamblea General). Apesar de que un buen número de los gobiernos representados en ellos eran dictatoriales, los mencionados órganos usualmente se hacían cargo de los informes de la Comisión y debatían la situación de los derechos humanos de los Estados respectivos basados en dichos informes. Además, por lo menos desde la segunda mitad de la década de los setenta se estableció como una práctica que la Asamblea General emitiera una resolución refiriéndose de manera específica al país de que trataba el informe⁴⁰. Este segundo aspecto de la práctica no se siguió, sin embargo, en relación con el informe sobre Argentina a que se ha hecho referencia anteriormente, ante la amenaza de ese país de retirarse de la organización (emitiéndose solo una resolución más general), pero por lo menos existió un debate a fondo sobre la situación de los derechos humanos en Argentina.

Esto no significa que no existiera controversia cuando se trataba de otros países, ya que incluso, como hemos dicho, algunos Estados

⁴⁰ Consúltese, Medina, Cecilia, “The role of country reports in the Inter-American System of Human Rights”, en: David Harris y Stephen Livingstone, (eds.), cit., págs. 115-131.

prohibían el ingreso de la Comisión. Los gobiernos afectados esgrimían defensas duras, pero no por ello los órganos políticos eludían el debate, imperando en definitiva el apoyo de estos órganos a la CIDH.

Estos rasgos del trabajo de los órganos políticos por esa época se explican porque el sistema interamericano estaba atravesado por una dicotomía: por un lado, aquellos Estados con gobiernos inequívocamente dictatoriales que violaban los derechos humanos de manera masiva y sistemática; por otro, aquellos otros que no se encontraban en esa condición, y que aparecían en una situación comparada superior a la de los primeros, por poseer gobiernos civiles y no practicar los atentados contra el derecho a la vida de forma masiva.

En los hechos, la Comisión le prestaba escasa atención a la situación de los derechos humanos en este segundo grupo de Estados y, cuando lo hacía, no solía apuntar a problemas estructurales de la organización política. De allí que cuando en 1990 la Comisión publicó una resolución sobre varios casos específicos acumulados en la que establecía que el sistema electoral de México violaba la Convención Americana se encontró con una respuesta de proporciones, produciéndose un gran revuelo⁴¹. México había sido históricamente uno de los soportes más importantes del trabajo de la Comisión cuando esta lidiaba con dictaduras que cometían violaciones masivas y sistemáticas⁴². Pero como el grueso de las dictaduras ya había desaparecido, la Comisión comenzaba a prestar atención ahora a otras situaciones, de antigua data por lo demás, como el sistema electoral mexicano, largamente cuestionado a nivel interno de ese país.

Esta resolución sobre México constituye un hito en la evolución del sistema, marcando la pauta de lo que sobrevendría en los noventa, especialmente en lo que se refiere a la nueva relación entre los Estados y la Comisión. En lo sucesivo el trabajo de la Comisión se diversificaría en cierta medida y al terminarse la dicotomía gobiernos militares/ gobiernos civiles se volvería mucho más compleja y volátil la actitud de los Estados hacia la Comisión. Hacia 1990 las dos dictaduras que subsistían en Sudamérica habían terminado (Paraguay y Chile, en

⁴¹ CIDH, Informe Anual 1989-1990, Informe 1/90, elaborado a partir de los casos N° 9768, 9780 y 9828 de México, págs. 101-128.

⁴² Así lo ha señalado, p.ej., Tom Farer, quien fuera miembro y Presidente de la Comisión a fines de los setenta y comienzos de los ochenta, y que coloca a México junto a Venezuela como los Estados que le prestaban mayor apoyo a este organismo. Véase, Farer, Tom, "The OAS at the crossroads: Human rights" (cit.), pág. 405.

1989 y 1990, respectivamente) y la guerra civil en Nicaragua había concluido, produciéndose también el fin del régimen sandinista. La caída del Muro de Berlín en noviembre del año anterior también había tenido impacto en el Continente Americano, reduciéndose los niveles de polarización. Los conflictos armados en El Salvador y Guatemala parecían decaer en intensidad y solo en Colombia y Perú la situación parecía deteriorarse. Con el fin de la Guerra Fría se produjo además la incorporación de Canadá a la OEA. Este país había sido históricamente renuente a ingresar a la organización por considerarla en lo fundamental una institución bajo una clara influencia de Estados Unidos, pero el nuevo contexto político lo llevó a replantearse el asunto⁴³.

Así las cosas, por primera vez en la historia de la Organización de Estados Americanos todos los gobiernos eran de carácter civil y elegidos en las urnas (si no consideramos a Cuba, que si bien formalmente continúa siendo miembro de la OEA se halla suspendida de su derecho a participar). Por lo mismo, la organización política de los Estados Miembros había llegado a ser, por lo menos en principio, coherente con los objetivos de la organización⁴⁴.

Esto conduciría a un replanteamiento del trabajo de la Comisión y también incidiría en las labores de la Corte.

La participación de la sociedad civil en el sistema interamericano de derechos humanos

Según se puede apreciar desde sus primeros documentos y resoluciones, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció rápidamente una relación de trabajo con las organizaciones de la sociedad civil (u ONG) de los países miembros de la OEA, especialmente de aquellos que atravesaban por experiencias de violaciones masivas y sistemáticas.

Es interesante observar al respecto el contraste que se produjo entre el desarrollo de tal relación y la vinculación de la Comisión con los Estados Miembros de la OEA. Mientras respecto de las ONG

⁴³ Véase Cooper, Andrew y Thomas Legler, *Intervention without intervening?: The OAS defense and promotion of democracy in the Americas*, Palgrave MacMillan, Nueva York, 2006, especialmente págs. 36 ss.

⁴⁴ Para un estudio general sobre el sistema interamericano de derechos humanos hasta fines de la década de los ochenta, véase Medina, Cecilia, "The battle of human rights", Gross, *Systematic violations and the Inter-American System*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1988.

dicha relación avanzó de manera expedita e informal (la Comisión consideró innecesario a mediados de la década de los sesenta establecer un mecanismo formal y abrió las puertas a la participación sin fijar requisitos), al mismo tiempo hizo en sus primeros años de funcionamiento reiterados esfuerzos por establecer comités de la CIDH en los diversos países (como una manera de obtener un mayor apoyo de los Estados en sus tareas y de dotar de mayor eficacia al trabajo de la Comisión), sin que esto llegara a concretarse.

Así, en lo referido a su relación con las organizaciones de la sociedad civil, ya en su primer período de sesiones la Comisión decidió “[s]olicitar o acoger la cooperación de organizaciones que existan en los diversos países americanos, que tengan interés en la promoción o protección de los derechos humanos, para el mejor cumplimiento de sus funciones o atribuciones”⁴⁵. Y en 1964 la Comisión aprobó la siguiente resolución respecto a la solicitud de organismos no gubernamentales para acreditar observadores a las sesiones de la Comisión:

CONSIDERANDO: Que en su Resolución de 24 de octubre de 1960 solicitó la cooperación de organizaciones no gubernamentales que se interesen en la promoción de los derechos humanos; que numerosas organizaciones han expresado su deseo de colaborar con los trabajos de la Comisión y de acreditar observadores a las reuniones de la misma, y que dada la naturaleza de sus trabajos, las sesiones de la Comisión son generalmente privadas;

RESUELVE:

1. No habrá condición especial de observador durante las sesiones de la Comisión.
2. Considerar las solicitudes de organizaciones interesadas en la promoción o protección de los derechos humanos que deseen exponer sus puntos de vista sobre cualquier asunto que se relacione con los trabajos de la Comisión.
3. Invitar a organizaciones idóneas o a personas de reconocida versación en materia de derechos humanos para que colaboren con la Comisión en el ejercicio de su mandato de promoción de los derechos humanos en los Estados americanos⁴⁶.

En cuanto al segundo aspecto, que, como recién se ha señalado, se frustró, la CIDH, en su primer período de sesiones resolvió “[r]ecomendar la constitución de Comités Nacionales de Derechos Humanos compuestos de personas representativas de sus respectivos países, dotadas de alta autoridad moral y espíritu de independencia,

⁴⁵ OEA/Ser. L./V/II. 1 Doc. 32, 14 marzo 1961.

⁴⁶ OEA/Ser.L/V/II. Doc. 24, 10 de agosto 1964.

y que hayan demostrado su constante adhesión a la causa de los derechos de la persona humana”. La idea era que dichos comités cooperaran con la Comisión “en la tarea de estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América valiéndose de todos los medios culturales y educativos de que dispongan, y podrán proponer a la Comisión sugerencias orientadas al perfeccionamiento de los derechos humanos y de su más eficaz garantía y protección en la legislación de los Estados americanos”⁴⁷.

Las instituciones de la sociedad civil fueron las que atrajeron la atención de la Comisión respecto del alcance y características de tales vulneraciones, formulando requerimientos en casos específicos incluso desde la época en que la Comisión carecía de competencia para resolver tales casos. Más tarde, cuando la Comisión adquirió dicha función, fueron las ONG las que presentaron por lejos el mayor número de denuncias.

Asimismo, desde un comienzo del trabajo de la Comisión, las organizaciones de la sociedad civil desempeñaron un papel crucial en aportar información para la preparación de informes sobre países, rol que, como hemos descrito en este trabajo, fue el principal llevado a cabo por la CIDH durante sus primeros 30 años de labores. En este sentido, se trataba tanto de proporcionar antecedentes a la Comisión para que prestara especial cuidado a la situación de determinados países como, una vez conseguida dicha atención, documentar adecuadamente las violaciones.

Algo análogo cabe señalar acerca de otra función, complementaria a la de preparación de informes sobre países: la realización de visitas *in loco*. También respecto de estas, las instituciones de la sociedad civil jugaron un papel relevante en persuadir a la Comisión acerca de la necesidad de emprender tales visitas a determinados Estados, así como de colaborar con la CIDH para que en el curso de ellas se formara una impresión acabada de la realidad del país del que se tratara. Igualmente, una vez concluida la visita, y especialmente en el contexto de regímenes políticos que vulneraban deliberadamente los derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil desempeñaban un papel central en dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Comisión al Estado.

De esta forma, cabe hablar de una especie de proceso de retroalimentación entre la CIDH y las ONG, puesto que estas

⁴⁷ OEA/Ser. L./V/II. 1 Doc. 32, 14 marzo 1961.

contribuyeron a dotar a esa de una mayor visibilidad y conocimiento en la opinión pública de los países, y la Comisión, a su turno, fue fundamental para impedir que los Estados que practicaban políticas de represión acabaran con la existencia de dichos organismos (aunque sin poder evitar, por cierto, que continuaran teniendo lugar graves violaciones, incluyendo el asesinato y desapariciones forzadas de sus miembros en una serie de Estados).

Hacia 1990, la relación de las ONG con la Comisión se hallaba ya bien asentada desde hacía muchos años, con mecanismos de participación regulares. Esto tendría un efecto cuando se produjeran los procesos de transición a la democracia, ya que las ONG serían uno de los actores relevantes que contribuirían a redefinir la agenda temática de la CIDH a través de una variada gama de casos, audiencias temáticas, etc.

En lo concerniente a la relación de la sociedad civil con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, inicialmente ella se planteó en especial a través de su participación en la tramitación de opiniones consultivas, que, como hemos visto, constituyó en la práctica la función principal de la Corte durante su primera década de labores. Dado que las ONG no poseen la facultad de solicitar tales opiniones de la Corte, su participación se produjo a través de la figura del *amicus curiae*, institución de origen anglosajón que permite que terceros con experticia en el tema en análisis puedan plantear sus puntos de vista a un órgano jurisdiccional. En un principio las ONG formularon sus apreciaciones por escrito⁴⁸, pero ya a partir del año 1985, en la tramitación de la Opinión Consultiva N° 5, la Corte les permitió hacerlo también oralmente en las audiencias respectivas.

Por lo que se refiere a la participación de la sociedad civil en materia contenciosa ante la Corte, hacia 1990 esta se hallaba todavía en una etapa muy inicial, ya que hasta esa fecha solo se habían litigado unos pocos casos. Aunque la Convención Americana no decía nada acerca de la intervención de la víctima o sus representantes en el litigio ante la Corte Interamericana, esta, por vía interpretativa, estableció la misma práctica con que se había operado durante las primeras décadas de funcionamiento de la antigua Corte Europea de Derechos Humanos. Esta práctica consistía en que los/as abogados/as de la víctima podían

⁴⁸ De hecho, las publicaciones originales de las primeras opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contenían, además del pronunciamiento del tribunal, los *amicus curiae* sometidos ante ella.

participar como asesores/as de la Comisión durante la tramitación de casos ante la Corte⁴⁹.

Si bien esto imponía una serie de limitaciones a los representantes de las víctimas, al tener que ajustar sus planteamientos y estrategias procesales a los de la Comisión, incluyendo la cuestión de las reparaciones, en los hechos la sociedad civil jugó un papel crucial en el impulso de los tres primeros casos enviados por la Comisión (Velásquez Rodríguez, Godínez Cruz, y Fairén Garbí y Solís Corrales), tanto en los aspectos jurídicos como en la obtención de recursos materiales para poder llevar adelante la litigación. No obstante, recién a mediados de la década de los noventa y a comienzos de la presente se ampliarían las formas de participación de la sociedad civil en el litigio de casos contenciosos ante la Corte Interamericana⁵⁰.

Por último, analizaremos la participación de las ONG ante los órganos políticos de la OEA en lo que dice relación con derechos humanos durante el período cubierto por este trabajo. Como hemos señalado, a diferencia de lo que ocurre en Naciones Unidas, donde la antigua Comisión de Derechos Humanos y su órgano reemplazante, el Consejo de Derechos Humanos, han desempeñado, entre otros rasgos, el de servir de foro de discusión, la Comisión Interamericana no posee tal característica. En este sentido, si hubiera algún órgano que debiera cumplir un papel equivalente en la OEA sería el Consejo Permanente de dicha organización. Además, el mismo Consejo Permanente cumple otras funciones que en la ONU están entregadas al Consejo, tal como la de elaborar los instrumentos internacionales de derechos humanos. En conjunto con la Asamblea General, el Consejo Permanente es además el organismo donde se elaboran, tramitan y aprueban las resoluciones en la materia. A ello cabe añadir que la Asamblea General es la encargada de elegir a los comisionados y a los jueces de la Corte Interamericana, así como de dar seguimiento al cumplimiento efectivo de los Estados de las sentencias de esta última.

⁴⁹ Para una descripción de cómo operaron las instituciones de la sociedad civil (hechas por los propios abogados participantes) en el Caso Velásquez Rodríguez y los otros dos casos presentados en 1986 por la Comisión ante la Corte, véase, Méndez, Juan E., y José Miguel Vivanco, "Disappearances and the Inter-American Court: Reflections on a litigation experience" (cit.); Grossman, Claudio, "Disappearances in Honduras: the need for direct victim representation in human rights litigation", en: *The Hastings International and Comparative Law Review* Vol. 15.3, 1992, págs. 363-389.

⁵⁰ Mediante sucesivos reglamentos, la Corte estableció en 1996 la autonomía de los representantes de las víctimas en la etapa de reparaciones durante la litigación de los casos y la extendió en 2001 a la tramitación de todo el proceso una vez que se hubiere presentado la demanda por la Comisión o un Estado.

Siendo este el contexto del Consejo Permanente y la Asamblea General de la OEA, parece resultar evidente su importancia en materia de derechos humanos, así como la necesidad de que exista una participación significativa de la sociedad civil en ellas. Sin embargo, en el período cubierto por este trabajo la situación no fue esta. En efecto, hasta avanzada la década de los noventa, el Consejo Permanente de la OEA trabajaba regularmente sin brindar acceso a la participación de las ONG. Solo muy excepcionalmente, y de manera puntual para una situación específica, las ONG adquirirían tal acceso. En cuanto a la Asamblea General, existía la posibilidad de que las instituciones de la sociedad civil participaran mediante una invitación del Secretario General de la OEA, la cual si bien normalmente era realizada cuando las ONG así lo solicitaban, tenía en rigor un carácter enteramente discrecional. En términos generales, puede afirmarse que durante el lapso que abarca este trabajo no existía ni una política ni una práctica de transparencia y participación en los órganos políticos de la OEA.

La situación recién descrita contrastaba con la experiencia de Naciones Unidas, donde fue establecido un sistema de status consultivo para asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil desde los comienzos de la Comisión de Derechos Humanos, en 1946. En los órganos políticos de la OEA, en cambio, recién se alcanzaría una regulación análoga en 1999.

Esta diferencia tiene varias explicaciones. Primeramente, en la ONU las ONG desempeñaron un papel relevante incluso antes de su establecimiento, efectuando labores de cabildeo (“lobby”) para que la Carta de Naciones Unidas incorporara referencias a las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Esto condujo a que se encontraran en buen pie para plantear la necesidad de que se les reconociera institucionalmente su derecho a participar en la ONU. En la OEA no se vivió un proceso similar, ya que las ONGs recién comienzan a jugar un papel activo una vez creada la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1960.

Por otra parte, si bien los órganos políticos de la OEA tienen, como se ha visto, incidencia en materia de derechos humanos al punto de que se asemejan en una serie de aspectos a la antigua Comisión o el actual Consejo de Derechos Humanos de la ONU, ello no significa que sean una mimesis de estos, ya que en realidad la Comisión Interamericana de Derechos Humanos posee también una serie de poderes que en la ONU han tenido los dos órganos mencionados.

Entre estos poderes se encuentran, por ejemplo, el de escoger los países a los cuales prestará especial atención a través de visitas *in loco* y de informes; el de designar a sus relatores temáticos; el de escoger a sus encargados de países; etc. Por lo mismo, al desarrollar las organizaciones de la sociedad civil una participación significativa –como históricamente han tenido– ante la Comisión Interamericana su presencia en el sistema interamericano de todos modos ha sido relevante a pesar de no haber ido acompañada hasta hace pocos años de una participación equivalente ante los órganos políticos de la OEA. Esto puede haber llevado también a que la mayoría de las ONG no pusieran énfasis en demandar mayores espacios de participación de los órganos políticos.

A lo anterior cabe añadir que puede haberse tratado de una suerte de círculo vicioso y de un problema de falta de masa crítica. Por una parte, el tradicional secretismo y falta de participación de la ciudadanía en el quehacer de los órganos políticos de la OEA puede haber llevado a muchas organizaciones de la sociedad civil a concluir que intentar transformar esas situaciones era una tarea inútil. Por otra parte, la carencia de una masa crítica suficiente de ONGs dispuesta a intentar ese cambio puede haber contribuido aun más a reforzar el *statu quo*.

Conclusiones

Durante sus primeros 30 años de funcionamiento, el sistema interamericano de derechos humanos, aun con todas las limitaciones antes anotadas, alcanzó un nivel de desarrollo que pocos hubieran podido anticipar.

Resalta en este sentido en primer término el rápido posicionamiento y decidida actitud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para confrontar las violaciones masivas y sistemáticas que tenían lugar en una serie de países miembros de la OEA, interpretando de manera amplia las normas que consagraban sus funciones e impulsando, cuando así le pareció necesario, una ampliación de dichas funciones, como lo pone de manifiesto el acento e insistencia de la propia Comisión para que los órganos políticos de la OEA le asignaran el poder de conocer y resolver casos específicos.

Apartándose a menudo de las pautas diplomáticas tradicionales, la Comisión desde un principio requirió de manera insistente a los Estados información sobre la situación de los derechos humanos, así como les solicitó se le permitiera realizar visitas *in loco* para comprobar la situación en el terreno.

También resalta la disposición de la Comisión por adquirir visibilidad pública, para lo cual la búsqueda del acceso a los medios de comunicación (de manera especial pero no exclusiva en el contexto de la realización de visitas *in loco*) resultó decisiva. Esto en una época en que no resultaba en absoluto habitual que los órganos equivalentes de Naciones Unidas asumieran una actitud similar.

El período en análisis en este trabajo también incluyó el desarrollo de los aspectos normativos del sistema interamericano. En especial destaca al respecto la adopción y posterior entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, hacia el final del lapso cubierto por el presente trabajo, la suscripción del Protocolo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adicional a la mencionada Convención. Si bien, en contraste con la ONU, se trata de una cantidad menor de instrumentos elaborados, lo cierto es que el hecho de que la Convención Americana incluyera el establecimiento de una Corte Interamericana en la materia marcó la diferencia. Además, en términos sustantivos, el nivel de reconocimiento de los derechos civiles y políticos por el Pacto de San José de Costa Rica alcanzó cotas más altas que sus equivalentes en los otros sistemas internacionales de protección de los derechos humanos.

En lo relativo a la Corte, en el período en análisis su trabajo todavía se vio sometido a serias limitaciones, en particular –como hemos visto– en lo concerniente al ejercicio de su función contenciosa. No obstante tales limitaciones, la Corte adoptó una actitud proactiva, impulsando el desarrollo de los estándares normativos interamericanos en una amplia gama temática a través de sus opiniones consultivas. Además, en los pocos casos contenciosos de los que la Corte conoció por esa época, desarrolló bases cruciales para el desarrollo posterior del sistema interamericano, como se constata desde la primera sentencia de fondo, dictada en el caso de *Manfredo Velázquez Rodríguez*, que además de fijar los parámetros para el tratamiento de las desapariciones forzadas de personas, interpretó el alcance de las obligaciones generales de los Estados en materia de derechos humanos.

También es destacable el nivel de interacción que rápidamente adquirieron las organizaciones de la sociedad civil con la Comisión Interamericana, facilitando y fortaleciendo su tarea por la protección de los derechos humanos, contribuyendo al ejercicio de sus diversas funciones. En relación con la Corte Interamericana, en cambio, solo se alcanzó a avanzar de manera incipiente en la participación de la sociedad civil, lo cual se explica por el establecimiento más tardío de

dicho tribunal y la dilación (no atribuible a ella) en comenzar a hacer uso de su jurisdicción contenciosa.

En lo referido a los órganos políticos de la OEA y las funciones que estos cumplen en materia de derechos humanos, el balance es mixto. Por una parte, su tendencia predominante fue la de apoyar el trabajo de la Comisión y la Corte. En especial –y sin perjuicio de que siempre hubiera discusión al respecto entre los Estados– destaca el hecho de que en una serie de asambleas generales se endosaran los informes sobre países preparados por la Comisión, emitiéndose resoluciones que condenaban la práctica de violaciones masivas y sistemáticas en Estados específicos. Además, estos órganos políticos resultaron decisivos para la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos interamericanos sobre el tema. Como contrapartida, durante el período cubierto por este trabajo, se mantuvo una política y una práctica de falta de transparencia del quehacer de los órganos políticos así como una falta de participación casi completa de la sociedad civil en ellos.

En el balance general el saldo fue positivo, sobre todo si se considera que el surgimiento y desarrollo del sistema interamericano de derechos humanos se produce en un contexto adverso, en el que existían numerosos regímenes dictatoriales en el Continente Americano. En definitiva, aquellos Estados que promovían el fortalecimiento de la labor de la OEA en la protección de tales derechos fueron capaces de hacer valer sus puntos de vista, en conjunto con la propia Comisión y la Corte, así como con el respaldo de los organismos no gubernamentales.