

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (1960-1981)

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Orígenes*. III. *Desarrollo y consolidación*. IV. *Estructura*. V. *Funciones*. VI. *Técnicas de operación*. VII. *Perspectivas* VIII. *Notas sobre bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un organismo intergubernamental regional de naturaleza y funciones singulares, que difiere de los órganos intergubernamentales ordinarios. Estos últimos sirven a la cooperación entre los Estados, o para reducir las diferencias entre los miembros de la comunidad internacional, en tanto que la Comisión Interamericana tiene por misión actuar en disputas en el interior del Estado.

Los organismos intergubernamentales se fundan básicamente en la reciprocidad entre sus miembros, y en la acción solidaria. En el caso de la Comisión, ella funciona como conducto de la crítica de los Estados de regímenes más democráticos hacia otros de ellos, y de hecho ella sustituye a la acción de los Estados que sí observan los derechos del hombre.

El fundamento de la existencia de la Comisión es muy complejo y difícil de explicar. Por una parte, la alienta el ideal de las acciones democráticas del hemisferio de mantener esta forma de organización política. Por otra parte, la mantiene el sano temor de las sociedades políticas de descender a la tiranía. Por una parte más, la existencia de la CIDH debe mucho a la comprensión y buena voluntad de los juristas, que preservan la tradición de las libertades civiles y el respeto a la dignidad de la persona. Vive y perdura también porque la Organización de Estados Americanos se funda en el principio del ejercicio efectivo de la democracia representativa —hasta donde esa forma de gobierno puede alcanzarse en el continente— y porque además la conciencia de la comunidad hemisférica la hace un organismo indispensable.

ble. Pero también vive un poco de la diplomacia condenatoria, y por ello está siempre en el riesgo —contra el que hay que precaver— de que se le utilice para políticas revanchistas.

En ello reside la fisonomía especial de la CIDH, y ello explica en cierto modo su difícil misión y las fortunas variables que ha tenido y que tendrá.

Puede concluirse señalando que la Comisión resulta un organismo raro, en un medio de Estados de gran nacionalismo, y un tanto anómala en medio de una mayoría de regímenes autoritarios de corte militar y una minoría de naciones democráticas, que tiende a decrecer en el continente americano. Resulta desconcertante que, pese a todo, ha podido resultar un cuerpo útil y valioso.

II. ORÍGENES

Como hemos señalado en otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos nace casi por accidente, sin designio especial. No existía ningún plan definido para formarla, ni había estudios previos, ni tampoco se había pensado el lugar que ocuparía dentro de la constelación de organismos de la OEA. Es verdad que influía la existencia de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que podría servir como antecedente lejano, pero los creadores de la Comisión no tenían ante sí ningún modelo especial que pudiera servir de base para la nueva institución. En la época en que nace la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1959, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores había usurpado, por decirlo así, las funciones de las augustas conferencias interamericanas, que eran el órgano principal de la OEA, y que habían venido a menos, lo que permitió que el órgano de consulta se arrogara una enorme cantidad de funciones políticas, de tal modo que ejercía un cierto monopolio de la acción hemisférica, llenando en cierta forma un vacío. La Quinta Reunión de Consulta que tuvo lugar en Santiago de Chile, en ese año, estaba preocupada por la ruptura de la democracia en varias partes del hemisferio y los delegados, por lo menos en su mayoría, estaban persuadidos de que si se reforzaban los derechos humanos podría funcionar mejor el sistema democrático. La premisa es que los derechos básicos del hombre pueden estar asegurados sólo si cada hombre participa en el control último de esos derechos a través de su participación en el gobierno.

Por ello decidieron, en la Resolución VIII de esa Reunión, darle vida a esta nueva Comisión; para lo cual se encargó al Consejo Per-

manente de la OEA, uno de los órganos más importantes, que preparara las bases institucionales del órgano.

En la Resolución VIII, se advierte que el espíritu de los creadores fue dar nacimiento a "una entidad autónoma" para "promover el respeto de los derechos humanos". Poco puede colegirse de ahí, y aparentemente lo que se había propuesto era tan sólo crear una institución de naturaleza asesora, o más bien, una especie de gabinete de estudio y de recomendación, pues dado el nacionalismo de los países americanos no parecía concebible echar a andar un organismo que pudiera infringir el libre albedrío de los Estados americanos en estas materias.

Los miembros del Consejo Permanente de la Organización, que discutieron las bases constitucionales de la CIDH, instituyeron un organismo débil en apariencia, que más se dedicaría a *promover* los derechos humanos, entendiéndolo con ello labores más bien de sugerencias dirigidas a los gobiernos o recomendaciones sobre cómo adecuar sus sistemas internos hacia los ideales vigentes de los derechos humanos contenidos en la Declaración Americana de los Derechos del Hombre. Parecía originalmente una entidad meramente académica.

Las atribuciones que el Consejo otorgó a la flamante Comisión en junio de 1960 eran bastante recortadas, y sugerían más bien funciones consultivas, o de mera asesoría. En el artículo 9 del Estatuto se le señalaban las de: a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América b) formular recomendaciones, si se estimara conveniente, a los gobiernos para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos del hombre; c) preparar los estudios e informes que considerara convenientes; d) encarecer a los gobiernos le proporcionaran información sobre las medidas que adoptarían en el orden de los derechos humanos, y e) servir de cuerpo consultivo a la OEA en esta materia.

Como se advierte, las funciones otorgadas resultaban inocuas y no eran en forma alguna alarmantes. Los gobiernos, en apariencia, conservaban considerables zonas reservadas, sustraídas a la acción de la Comisión, cualquiera que ella fuera.

III. DESARROLLO Y CONSOLIDACIÓN

La Comisión nació con un hado especial. Por virtud de la funcionalidad, o sea el desdoblamiento funcional de las instituciones internacionales, que sustituye a la acción de los Estados cuando éstos por sí no pueden ejercer ciertas tareas técnicas o especializadas, y también, en razón de la atmósfera particular de la Guerra Fría, la Comisión pudo

obtener, en una interpretación razonable de su misión, que se le reconocieran funciones más amplias y de mayor envergadura.

Alegó la Comisión desde el principio —y su alegato fue escuchado— que mal podría realizar sus tareas si al recibir noticias sobre violaciones de los derechos humanos de un país no se dirigiera a los gobiernos requiriendo informes, y sobre ellos, formular las recomendaciones más pertinentes, para el respeto efectivo de tales derechos. En consecuencia, interpretó que estaba facultada para manejar la situación de los derechos humanos de los países de América donde existieran notorias violaciones a los derechos humanos, pues estaba obligada a vigilar que no se violaran. De esa manera la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se introdujo paulatinamente en la vida interior de los Estados americanos, y éstos, imperceptiblemente, fueron admitiendo esa mesurada injerencia en el régimen doméstico de los derechos y libertades de la persona humana.

Ese ensanchamiento de funciones fue además bien recibido por la Organización, pues dos años más tarde, en 1962 la Octava Reunión de Consulta (Punta del Este, 1962) recomendaba, en su Resolución IX, que el Consejo reformara el estatuto de este cuerpo “a fin de ampliar y fortalecer sus atribuciones y facultades”, para realizar eficazmente la promoción del respeto a los derechos del hombre.

Entre tanto, la Comisión proseguía sus tareas sin ningún matiz espectacular, pero ensanchando sus funciones paulatinamente. Puede decirse que estaba esperando la ocasión de probar sus méritos.

Uno de los momentos estelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tuvo lugar en 1965, en ocasión a su visita a la República Dominicana, en que tuvo un papel importante en la protección del derecho a la vida, la libertad, la seguridad y la integridad de las personas. Esa situación en la República Dominicana mereció la aprobación de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria —encargada de proponer un texto de las reformas a la Carta de la OEA—. Lo de la Dominicana fue “una misión, usando sus recursos y su prestigio, para terminar con los excesos y violaciones de los derechos humanos”. Con ello se superaron las esperanzas de sus creadores y la de sus propios miembros.

La Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, en Río de Janeiro, reunida del 17 al 30 de noviembre de 1965 para redactar el proyecto de nueva Carta de la OEA, confirió a la Comisión poderes más amplios, por medio de la Resolución XII. En primer término, le concedió autorización para recibir y evaluar peticiones individuales, y dirigir recomendaciones a Estados particulares. Ello se incorporó al Es-

tatuto de la Comisión, como artículo 9 bis. Por otra parte, se le dio encargo a la Comisión de someter a la Asamblea General, cuerpo nuevo de la OEA que estaba instituyendo, un informe anual, conteniendo, entre otras cosas, las observaciones que la Comisión consideraba procedente en materias contenidas en las comunicaciones que le sometieran. Fue un gran paso adelante.

Era evidente, sin embargo, que a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos le hacían falta bases constitucionales precisas. La bondad de su función le había permitido operar sin esas bases, pero cualquier gobierno podría cuestionar sus fundamentos institucionales. En vista de la utilidad manifiesta de la Comisión, el proyecto de Río de Janeiro, de reformas a la Carta de la OEA, incluyó a la CIDH como uno de los órganos principales de la Organización, al mismo nivel que la Asamblea o el Consejo. El proyecto se convirtió en el Protocolo de Reformas a la Carta, o “de Buenos Aires”, que entró en vigor en 1970.

Aunque pudiera discutirse que la Carta reformada de la OEA no le concedía una solidez definitiva, pues el artículo 112 de ella introduce una nota de incertidumbre, al hablar de que una convención sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de la Comisión, el artículo 150 de la misma Carta —una disposición transitoria— establece que mientras no entre en vigor esa Convención, la Comisión velaría por la observancia de tales derechos. Aun con ciertos defectos, la solución es apta, y por ella se le otorgan a la Comisión bases constitutivas y jurisdicción suficiente, que unidos al prestigio que había logrado alcanzar, a que era un cuerpo que había probado su necesidad, a que los Estados mismos le mostraban acatamiento y respeto, a que no existía ningún otro cuerpo de la OEA que pudiera desempeñar esa misión, y a que los gobiernos mismos, actuando en concierto, no podrían sustituirse a su tarea, todo junto, le conferían autoridad suficiente para esos menesteres. Ni siquiera fue obstáculo que la entrada en vigor de la nueva Carta dilatara tres años, ni que la Convención contemplada tuviera vigencia sólo hasta 1978. Durante todo ese tiempo la Comisión actuó sin tropiezos.

El Estatuto definitivo de la Comisión, aprobado por unanimidad por la Novena Asamblea General, en La Paz, Bolivia, en 1979, la acabó de afianzar, confirmó y ratificó todo lo bueno, y a través de lo que se llama el “consentimiento constitucional” (Detter) le dio bases para su Reglamento, aprobado por sus miembros en 1980. La autoridad de la Comisión se encuentra pues ahora plenamente consolidada.

Podríamos hacer correlativamente un análisis somero de la evolución

de la Comisión en cuanto a sus actividades. Los primeros cinco años de la Comisión —1960 a 1965—, transcurrieron sin que ella se significara mucho. En ese lapso preparó un informe especial sobre la situación de los derechos de los presos políticos y sus familiares en Cuba (1963) y otro sobre Haití (1963). En 1964 produjo un informe sobre refugiados en la América Latina. Fue un periodo de tanteo, de descubrimiento de fuerzas. Lo de la República Dominicana constituyó, como antes se dijo, una revelación de la Comisión, que la lanzó a empresas importantes. Entre 1965 y 1970 intervino en el diferendo entre Honduras y El Salvador y la afectación que produjo en los derechos del hombre. Preparó la Comisión el texto de la Convención Americana de Derechos Humanos, que legó una Conferencia Especial, la de San José, en 1969. En realidad, en ese quinquenio no hubo mucha oportunidad de acción, pues el hemisferio estuvo relativamente calmado en lo que se refiere a nuestra materia.

Ya con el espaldarazo del Protocolo de Buenos Aires la Comisión pudo actuar con mayor soltura, y como lo justificara el empeoramiento de la situación de los derechos humanos en el Cono Sur de América, la Comisión desarrolló una actividad importante en el siguiente lustro. De esa manera, y además de los informes anuales, la CIDH preparó un informe sobre Chile, en 1974, publicado en 1975, que aún sigue ejerciendo influencia.

Mas han sido los últimos años los que han permitido una mayor actividad de la Comisión, actividad desde luego más propensa a generar la oposición y el malestar de los Estados afectados. En 1978, junto con su reporte anual, la Comisión publicó informes especiales sobre Uruguay y Paraguay. En ese mismo año visitó Nicaragua, y su reporte sirvió para que, algo más adelante, la XVII Reunión de Consulta pusiera en entredicho al régimen de Somoza por sus excesos, lo que facilitó su caída final y el establecimiento de un nuevo gobierno. En 1979 y después de una inspección *in loco*, produjo su informe sobre El Salvador, que puede admitirse fue instrumental para un cambio en la estructura gubernamental. También en ese año emitió su informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití. En 1980 publicó su trascendental informe sobre la República Argentina, que conmovió profundamente a la comunidad, en particular, por haber sido el primer país grande de la América Latina que había sido objeto de una inspección *in situ*, y cuyos efectos aún no se acaban de palpar.

En 1981 la CIDH, trabajando arduamente, completó los informes definitivos sobre Colombia y sobre Nicaragua, después de sendas visitas a ambos países, y terminó los informes preliminares sobre Guatemala y

sobre Bolivia, este último recomendado por la X Asamblea General. El ritmo de la Comisión ha ido en ascenso.

IV. ESTRUCTURA

La composición de la Comisión se encuentra señalada en varias partes. En el artículo 34 de la Convención Americana de Derechos Humanos, o de San José de 1969, vigente desde 1978, se establece que ella "se compondrá de siete miembros, que deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos".

El Estatuto de 1979, en su artículo 1, reproduce este texto. De esa manera se eliminan las dudas teóricas. Si hubiere podido alegarse que la Comisión sólo obliga a los 16 Estados partes de ella, el Estatuto, aprobado por todos los Estados miembros del sistema interamericano, establece la obligatoriedad para todos ellos, por el consentimiento expresado ahí.

Debe hacerse una primera consideración en torno a las características de los miembros de la CIDH. Ante todo, deben ser personas de alta autoridad moral. Ello debe ser apreciado por el gobierno que proponga al candidato, que se esmerará, para no arriesgarse a un desaire, y será calificado por los Estados en la Asamblea General. De manera que el proceso de solución es bastante seguro. La elección ha recaído en personas del foro, esto es, juristas de experiencia y de renombre.

Por lo que se refiere a la segunda de las exigencias, la frase "de reconocida versación en materia de derechos humanos", debe reconocerse que por tratarse de una materia en el campo internacional, existen pocos expertos de los cuales reclutar miembros de la Comisión, y por ello, se escoge a quienes han practicado la profesión legal en materia constitucional, en la especialidad de derechos del individuo.

Los Estados pueden proponer hasta tres candidatos, que pueden ser todos ellos nacionales del Estado proponente, o bien, de cualquier otro Estado miembro. La parte final del artículo 36 de la Convención —3 del Estatuto— parece diferir un tanto de la primera parte del mismo, ya que indica que cuando se proponga una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional de un Estado distinto del proponente. Tal vez debe entenderse, al hablar de terna, que se presentan en orden sucesivo. Hasta ahora la regla ha sido la de presentar un solo candidato. La práctica establecida es que las cancillerías buscan apoyo previo al candidato, para presentarle a la Asamblea General, con probabilidad de triunfo. No se establece qué votación se requiere para

elegir, por lo que debe discernirse que basta la simple mayoría de los Estados presentes y votantes.

Los miembros de la Comisión son elegidos para un periodo de cuatro años, y son susceptibles de reelección por una sola vez. Las vacantes ocurridas por cualquier causa que no sea expiración del mandato, por ejemplo, renuncia, fallecimiento, o por operación de la incompatibilidad de que habla el artículo 8 del Estatuto, modificado por la X Asamblea General, serán llenadas por el Consejo Permanente. El procedimiento para cubrir la vacante es poco más o menos el mismo que para elección normal, con la salvedad de que el Estado del miembro que se sustituye es el único que presenta candidato.

Aunque evidentemente todos los Estados pueden proponer candidatos, en la práctica se sigue la regla de la distribución geográfica, con una pequeña elasticidad. Por ejemplo, de los miembros actuales 2 pertenecen a América del Norte (Estados Unidos y México), 2 a la América Central (Costa Rica y El Salvador) y 3 a la América del Sur (Colombia, Venezuela y Brasil). Ello determina pues una cierta textura.

Ya antes habíamos expresado las calidades requeridas para ser miembro de la CIDH. El Estatuto agrega otra exigencia, que debe entenderse se aplica con posterioridad a la elección. Ella es la contenida en el artículo 8, que señala que "El cargo de miembro de la Comisión Interamericana —de Derechos Humanos— es incompatible con el ejercicio de actividades que pudieran afectar su independencia, su imparcialidad o la dignidad o el prestigio de su cargo en la Comisión."

Aunque este texto deja abierta la puerta a la impugnación de un miembro por un Estado que se siente afectado por alguna declaración, escrito o actuación de un componente de la Comisión, el procedimiento para declarar la incompatibilidad es bastante complicado. Primeramente, debe tramitarse conforme al Reglamento, que aún en esta fecha no contiene la hipótesis; después, debe declararse la incompatibilidad por cinco de los miembros, por lo menos; en tercer lugar, la Asamblea General debe adoptar una declaratoria de incompatibilidad por el voto de dos tercios de los Estados miembros (18 Estados) para que opere.

Ahora bien, cabe el comentario de que, aunque los miembros son elegidos a título personal, no puede desdeñarse que el gobierno de un Estado el que lo propone, y el cual procura obtener el número necesario de votos en favor de su candidato, por lo que buscará proponer personas que no sean opositoras del gobierno, o que son susceptibles de adoptar posiciones extremas. Pudiera entenderse entonces que el miembro así elegido no tiene la necesaria independencia. Pero ello es

típico del individuo, y lo mismo puede resultar dependiente una persona alejada del gobierno que uno que forma parte de él. La independencia resulta del carácter de la persona, de su señorío, no de la posición que guarde en relación a las autoridades de un país.

La composición misma de la Comisión, integrada por juristas, profesionales ya de por sí cautos, y en cuyo conjunto es factible percibir una mezcla de libertades progresistas, de liberales tradicionales y de centristas, la hace un organismo equilibrado, objetivo e independiente, y causa que sus informes merezcan respeto.

V. FUNCIONES

Las funciones de la Comisión y la manera de desempeñarlas se encuentran prescritas en el artículo 41 de la Convención de San José, y más ampliamente, en los artículos 18, 19 y 20 del Estatuto de 1979.

Del texto de esas disposiciones se desprende que la CIDH tiene aparejadas dos funciones capitales, distintas y fácilmente reconocibles: a) promover la observancia de los derechos humanos; b) promover la defensa de esos derechos. En el primer caso se trata de una misión claramente preventiva, que en algunos casos tiene aspectos hortatorios, o sea, una labor de persuasión y de colaboración para que se dé un ambiente favorable a la causa de los derechos humanos, y para que existan dispositivos mejores para el sano ejercicio de esos derechos. Podría decirse que hay algo de profilaxis en esa tarea. En el segundo caso se está en presencia de un cometido para restaurar los derechos violados, o de una acción para evitar que se conculquen cuando están seria o visiblemente amenazados, en otras palabras, para que sean respetados. Tal vez correspondería mencionarla como una labor curativa. En algún momento parecen confundirse las dos, mas es factible percibir diferencias en los efectos de una y otra acción, particularmente en las reacciones que producen en los Estados destinatarios de esa actividad.

En lo que se refiere a promover la observancia de los derechos del hombre, la Comisión puede hacerlo a través de estudios que ella misma lleve a cabo, o que patrocine, sobre los métodos existentes para asegurar esos derechos en el interior de los Estados, examinando los obstáculos que se interponen, de orden material o de orden jurídico, para el goce de ellos. En este aspecto, la Comisión puede recibir valioso auxilio de las universidades y de los institutos especializados.

En esta tarea promocional, la Comisión puede asimismo efectuar una tarea de difusión en el seno de cada Estado, sobre el avance de los derechos humanos en América, el estado de las Convenciones

que las contienen, los medios al alcance de los particulares para hacerlos efectivos.

La Comisión está en situación de patrocinar seminarios, coloquios, simposios, y otros actos académicos, y hacer que sus miembros participen en ellos, para enaltecer los derechos fundamentales del hombre, y la tutela que merecen en el derecho moderno.

Todo ello cae dentro de lo que se enuncia en el apartado a) de dichos artículos 41 y 18, o sea, "estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América", que tiene muchas facetas.

Para cumplir con esa función promotora la Comisión está autorizada para dirigirse a los gobiernos, cuando lo considere pertinente, a efecto de "que adopten medidas progresivas" en favor de tales derechos, dando así campo para que fomenten entre sus órganos el debido respeto de esos derechos (inciso *b* de las disposiciones citadas).

También tiene atribuciones la CIDH para recabar informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos (inciso *d*). Esto se hace más visible en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 26 de la Convención y 60 del Reglamento), y la Comisión se ha estado dirigiendo a los gobiernos de manera de ir impulsando el desarrollo de esos derechos, que están confiados a la buena voluntad de los Estados.

En su actividad de promoción, la CIDH tiene facultades también para proponer enmiendas a la Convención de San José (inciso *f* del artículo 10 del Estatuto) así como someter protocolos a dicha Convención, para ponerla a tono con el progreso (inciso *e* de este artículo 19).

Y por último, es también actividad promocional atender las consultas que pueden formularle de buen grado los Estados Americanos sobre derechos humanos, y con ese motivo prestarles asesoría para ese fin (inciso *e* de los artículos 41 y 18). Aunque los Estados son reticentes a efectuar consultas —probablemente sólo los nuevos pequeños Estados lo hagan— ésta es una función asesora muy eminente de la CIDH.

La tarea más dura —y a la vez ingrata— de la Comisión es la función de promover la defensa de los derechos humanos violados o en vías de ser conculcados por un gobierno. En esta misión tiene que enfrentarse a los gobiernos, interponer ante ellos y ha de aceptar estar sujeta a críticas y a impugnaciones, y algunas veces a ataques.

Cuenta la Comisión con atribuciones suficientes para hacerlo, pero ha de ejercerlas con mesura, con objetividad y con independencia, unidas a un correcto sentido de la proporción.

La petición de informes sobre denuncias recibidas, por ejemplo, no

deja de incomodar a los gobiernos, no obstante que es una facultad reconocida de antiguo y confirmada plenamente por el artículo 41 de la Convención (incisos *d* y *f*), y en el artículo 18, *d*) 19, *a*) y 20, *b*) del Estatuto. La solicitud de informes sobre violaciones es un acto que a algunos gobiernos parece una interferencia indeseable, pero es el *leit motiv* de la Comisión. Ya existe cierta crítica desde el momento que la Comisión pide informes, pero ello es determinante para la defensa de los derechos, como se verá más adelante.

La presentación de conclusiones y recomendaciones —Convención, artículo 41, inciso *b*), estatuto, artículo 18, *b*) y artículo 20, *b*)— equivale a la vez a una función crítica pero también a una función conciliadora, porque el Estado puede avenirse a una solución aceptable (Convención, artículo 48 *f* y 49) y terminar con el conflicto, obteniendo prestigio con ello.

En esa encomienda de tutela de los derechos, la Comisión puede, eventualmente, encontrar que sus recomendaciones son atendibles, y que el Estado introduce en sus leyes e instituciones aquellas medidas sugeridas por la CIDH, o bien, que ha restaurado las violaciones, de tal suerte que aparezca el cumplimiento en el informe, y entonces ejerce una función legitimadora.

Otro aspecto de la tutela es la acción inmediata o urgente para evitar un daño irreparable —Convención, artículo 48, 2, Estatuto, 19 *a*, Reglamento, artículos 26, 2— y aquí puede encontrarse una función protectora que puede ejercerse con resultados tangibles. La Comisión ha intervenido en casos de detención de líderes políticos en varios países, y ha obtenido su liberación inmediata.

VI. TÉCNICAS DE OPERACIÓN

Para cumplir con su delicada misión de tutela de los derechos humanos, la CIDH se vale de algunas técnicas probadas, aceptadas y aceptables para los Estados. En todas ellas el Estado miembro de la OEA tiene oportunidad de ser oído, y de impugnar los datos y los criterios.

En primer término, debe mencionarse la técnica de las comunicaciones individuales (quejas, peticiones o denuncias), que constituye “la piedra angular de todo el mecanismo de protección de los derechos del hombre (Vasak). Ello consiste en la presentación, por una persona, grupo de personas, o una entidad no gubernamental reconocida en alguno de los Estados miembros, de una manifestación en la que se contienen informaciones relativas a presuntas violaciones de uno de los

derechos humanos que se consignan en la Convención o en la Declaración Americana sobre Derechos Humanos. La Comisión investiga, y puede solicitar al gobierno, en casos graves, que se tomen providencias para evitar que se cause un daño irreparable, o bien, da trámite a la denuncia pidiendo informes al gobierno, transmitiéndole las partes pertinentes, y señalando plazo para la respuesta, nunca menor de cuatro meses. El Estado puede responder aclarando los hechos, precisando circunstancias, o negando. La CIDH puede incorporar el caso al informe, del cual se habla más adelante. Si el gobierno no responde, se tienen por ciertos los hechos, y el caso pasa al informe. El examen de las peticiones es la base para reconocer e indagar la situación de los derechos del hombre en un Estado americano.

En segundo lugar, la CIDH tiene a su disposición la técnica de los informes, que pueden dividirse en dos: facultativos y obligatorios. Los primeros son los que la Comisión emprende en el caso de violaciones que conoce a través de las peticiones o denuncias, y pueden ser especiales, esto es, relativos a un solo país. Los informes obligatorios son los anuales, establecidos en el Estatuto y el Reglamento, y pueden comprender la situación de varios países al mismo tiempo, y aquellos informes que la Asamblea General encargue a la Comisión. En los informes anuales, queda a la Comisión decidir qué países deben incluir en ese informe anual. Los informes deben ser examinados por la Asamblea General, la cual determina la tónica de la Organización respecto a la CIDH. La Asamblea puede concretarse a "tomar nota" del informe, o bien a ponderarlo en una resolución, felicitando o no a la Comisión, o en ocasiones, pidiéndole que actúe en referencia a uno o a varios países.

Los informes deben contener conclusiones y recomendaciones, y deben hacerse públicos. Ellos son el instrumento más eficiente de la Comisión. Por este documento el gobierno del Estado de que se trate se percata de que su conducta no merece la aprobación, que está en entredicho, y puede adoptar medidas para reprimir o eliminar las violaciones, o bien, puede optar por desdeñar las recomendaciones, en una actitud de contumacia, que desgraciadamente se repite en varias ocasiones. Pero aun siendo desdeñado, el informe cumple una misión histórica, porque ahí queda como testimonio de un menosprecio a los derechos del hombre, y de incumplimiento de un gobierno a sus deberes fundamentales hacia sus habitantes.

Otra de las técnicas de vigilancia y promoción de los derechos humanos al alcance de la CIDH es la visita *in loco*. Ella puede realizarse a petición de la Comisión mediante la anuencia de un gobierno, o

bien, a invitación de las autoridades de un país (Estatuto, artículo 18, g, Reglamento, artículos 51-55). Las inspecciones *in loco* son muy importantes, porque de esa manera la Comisión obtiene de primera mano, sin distorsiones, una información muy útil. Los Estados son algo renuentes, sin duda por los resabios de nacionalismo, a conceder su anuencia, aun cuando median resoluciones expresas de la Asamblea General de la OEA. Los Países que invitan a la Comisión, aun en los casos en que el informe no les resulte muy favorable, dan una prueba de buena fe, de juego limpio, y si después hacen esfuerzos por acatar las recomendaciones de la CIDH, obtienen con ello un respaldo, que eleva la credibilidad del régimen frente a sus ciudadanos, el Estado gana prestigio, y está en situación a su vez de criticar o condenar a los Estados violadores.

VII. PERSPECTIVAS

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha desempeñado un papel significativo dentro del sistema interamericano de Estados, y ha logrado mostrar sus méritos. En algunas ocasiones ha podido mejorar la condición de los derechos humanos en algunos países; en otras, la Comisión pudo aliviar en alguna forma la crítica situación de los perseguidos; en otras instancias ha contribuido a que existiera una mejor conciencia sobre lo que son los derechos del hombre y el respeto que merecen de parte de las autoridades. Es un organismo que se ha ganado merecidamente respeto y aprecio general.

Sin embargo, su papel pudo haber sido más intenso, y su labor aún más efectiva, si las condiciones políticas del sistema interamericano fueran diferentes. Como puede advertirse, la determinación final sobre la conducta de los Estados violadores, contenido en los informes, corresponde a la Asamblea General de la OEA. La Asamblea, como se sabe, es un cuerpo eminentemente político, poco propenso a emitir condenas categóricas por atropellos a los derechos humanos en contra de Estados que en conjunto pesan mucho en ese centro de diplomacia parlamentaria. Esta situación empeora en estos días en que la administración Reagan ha decidido no apoyar la causa de los derechos humanos, y más bien ha resuelto expresar simpatía a los gobiernos autoritarios o despóticos que suelen emplear la represión. Esos gobiernos se han visto alentados con ello, y se dificulta la tarea de la Comisión.

Puede pensarse entonces que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos padecerá una época de incompreensión, y su trabajo no resultará tan efectivo como debiera. Esto es tal vez posible. Pero también es

previsible que en nuestra inquieta América puedan ocurrir situaciones o apremios en que la Comisión pueda actuar para mediar o conciliar, o legitimar, en su materia, a un régimen necesitado de ello, y entonces vendrá sin duda un resurgimiento.

El asunto de los derechos humanos tiene relevancia universal. La conciencia hemisférica ha despertado vigorosamente, y la política internacional no puede prescindir de este ingrediente. Me atrevo, por eso, a expresar un moderado optimismo sobre el futuro de la Comisión. Pero en mi fuero interno desearía que la condición de los derechos del hombre en América mejorara a tal grado que la Comisión no tuviera que actuar en su defensa.

XIII. NOTAS SOBRE BIBLIOGRAFÍA

Existen varias obras en torno a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, su formación, su desarrollo y algo de su trabajo. Todas ellas son lúcidas e informativas, pero se refieren a épocas anteriores de la Comisión y su valor es más bien histórico. Ellas son: Karel Vasak, *La Commission Interamericaine des Droits de l'Homme*, París, 1968, a mi juicio, la de contenido más profundo; Anne P. Schreiber, *The Inter-American Commission of Human Rights*, Sijthoff, Leiden, 1970; L. J. Le Blanc, *The OAS and The Promotion and Protection of Human Rights*, 1973 (tesis de doctorado, Iowa University); Héctor Gros Espiell, "L'Organisation des États Américains (OEA)", en *Les Dimensions Internationales des droits de l'homme*, París, UNESCO, 1978, p. 616, Louis Sohn and Thomas Buergenthal, *International Protection of Human Rights*, Indianapolis, 1973, pp. 1288-1289.

Como hacemos notar en el texto de esta disertación, en los últimos tiempos ha habido mucho movimiento alrededor de la CIDH, y sus documentos constitucionales han sufrido cambios importantes. La literatura aún no se pone del todo al corriente y, claro está, hace falta una obra comprensiva actual sobre ella. Para aspectos parciales puede recurrirse a los trabajos siguientes.

La política exterior del presidente Carter respecto a los derechos humanos ha sido menospreciada por sus sucesores. No obstante algunos errores de su manejo, ella ha sido muy importante, y ha provocado una enorme cantidad de obras y artículos favorables, escritos por gente de primera categoría intelectual y moral, y ello sirve para medir la inexplicable reacción en contra de esta actitud. Pueden utilizarse: Peter G. Brown & Douglas Mac Lean (editors), *Human Rights and U. S.*

Foreign Policy. Principles and Application, Lexington, 1980; Donald P. Kommers & Gilbert D. Laesch *Human Rights and American Foreign Policy*, Notre Dame, 1979. Paula R. Newburg, ed., *The Politics of Human Rights*, New York, 1979; P. Glenn Mower Jr., *The United States, The United Nations and Human Rights, The Eleanor Roosevelt and Jimmy Carter Eras*, Westport, 1979; Barry M. Rubin and Elizabeth P. Shapiro, *Human Rights and U. S. Foreign Policy*, Boulder, 1979. Una crítica en Hans J. Morgenthau, *Human Rights and Foreign Policy, Council of Religion and International Affairs*, New York, 1979 y en Jeanne Kirkpatrick, "Dictatorships and Double Standards", en *Commentary*, November, 1979, p. 34.

Para algunos comentarios sobre la acción reciente de la Comisión pueden verse Lars Schoultz, "The Case of Human Rights in Latin American", en Jack L. Nelson & Vera M. Green (editors), *International Human Rights. Contemporary Issues*, New Brunswick, 1980, pp. 317-343; Fernando Volio, "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos", en Organización de los Estados Americanos, Secretaría General, *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, 1980, pp. 77-90; John H. Barton "The Likely Effects of the New American Convention on Human Rights", en Newburg (ed.), 1979 *op. cit. supra*, pp. 249-267.

Para entender el funcionamiento y el desempeño de la Comisión deben verse los textos constitucionales básicos de ella. En primer lugar, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o de San José, de 1969 —entró en vigor en 1978— no obstante que este instrumento cuenta sólo a la fecha con 16 ratificaciones. De ella deben verse los artículos 33 a 51. El Estatuto de la Comisión, aprobado por la IX Asamblea General de la OEA, en La Paz, Bolivia, en 1979 es el ordenamiento básico de la Comisión y le da las bases constitucionales. El reglamento, de marzo de 1980, complementa e inclusive amplía las funciones y atribuciones y define la estructura interna de la Comisión. Estos instrumentos, que deben manejarse al mismo tiempo, pues son piezas íntimamente ligadas, funcionan conjuntamente con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, y pueden encontrarse en el *Manual de Normas Vigentes en Materia de Derechos Humanos*, editada por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, 1980 (OEA/Ser. L/V/II.50, dic. 6, 1o. de julio de 1980). Pero debe advertirse también la Resolución de la Asamblea General de la OEA, del Décimo Periodo de Sesiones (AG/Res. 508 [X/0/80] de 27 de noviembre de 1980), por la que se modifican los artículos 6 y 8 del Estatuto de la Comisión.

La CIDH va a publicar, en fecha próxima, un volumen titulado *10 años de actividades de la Comisión de Derechos Humanos, 1970-1980*. Esta obra contendrá datos de mucha importancia sobre el funcionamiento de la Comisión, las visitas *in loco*, las reacciones de los Estados, una síntesis de las conclusiones y recomendaciones contenidas en sus diferentes informes y, sobre todo, lo que puede llamarse la "doctrina de la CIDH", o sean los pronunciamientos que ella ha emitido sobre problemas relevantes, tal como libertad sindical, alcances de la libertad de expresión, la tortura, el terrorismo, las desapariciones de personas, la expulsión de individuos del territorio nacional, etcétera, las detenciones arbitrarias e ilegítimas, la democracia representativa y los derechos humanos, etcétera.

Respecto a las Reuniones de Consulta del Sistema Interamericano, es recomendable acudir a *El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Aplicaciones*. 2 vols., Organización de Estados Americanos. Secretaría General, Washington, 1964. Lo relativo a la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria de Río de Janeiro (1965) puede verse en el Acta Final, OEA./Ser. C/I.13, pp. 32 a 34.

En lo que concierne a la visita de la Comisión a la República Dominicana, puede consultarse el "Informe de la CIDH sobre sus actividades en la República Dominicana" (sept. 1, 1965 a jul. 6, 1966) contenido en *La Organización de los Estados Americanos y los Derechos Humanos, 1960-1967*, Organización de Estados Americanos, Secretaría General, Washington, 1972, pp. 439-474.

La obra de Detter, a la que se alude, es Ingrid Detter, *Law Making by International Organization*, Norsted Stockholm, 1966, La de Vasak es "Institutions internationales de protection et de promotion des droits de l'homme", en *Les dimensions internationales des droits de l'homme* (Karel Vasak, Redacteur General), UNESCO, París, 1978.

Los informes de la Comisión sobre la situación de los derechos humanos en los países americanos son especiales, respecto a un Estado determinado, o anuales, comprendiendo varios Estados al mismo tiempo, y han sido publicados por la Secretaría General de la OEA.

Finalmente, al terminar de redactar esta disertación, el autor tuvo acceso al importante artículo del profesor Thomas Buergenthal, "La Convención Americana sobre Derechos Humanos: problemas escogidos", que aparece en *Mundo Nuevo*, Revista de Estudios Latinoamericanos, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Caracas, julio-diciembre, 1979, pp. 40-52, recientemente recibida en México.