

# LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DE LA OEA. UN CUARTO DE SIGLO DE EVOLUCIÓN Y DE EMPEÑOS

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Surgimiento de la CIDH.* III. *Tres etapas en la vida de la Comisión.* 1. *Desde 1960 hasta 1973.* 2. *Desde 1974 hasta 1979.* 3. *Desde 1980 hasta 1985.* IV. *Los métodos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: informes, resoluciones de casos individuales, visitas de inspección, solución amistosa.* V. *La Comisión y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.* VI. *Política y derecho en el trabajo de la Comisión.* VII. *Perspectivas futuras.*

## I. INTRODUCCIÓN

En octubre de 1984, completó 25 años de vida la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y con ese motivo, en Washington, su sede, hubo celebraciones y sesiones conjuntas de trabajo con otros organismos de derechos humanos de todo el mundo, y en una solemne sesión protocolar del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos se escucharon alabanzas de su ejecutoria, y se le asignaron éxitos.

Está haciendo falta un balance objetivo, sereno, detallado de su labor, de los posibles méritos, de sus reales logros en la comunidad política regional, de sus perspectivas y, también, de las fallas que de cuando en cuando se le atribuyen, hecho por algún experto imparcial, desapasionado. Ese examen, por supuesto, es difícil de realizar porque la Comisión Interamericana es un órgano complejo, dentro del marco de una organización internacional regional también compleja, no muy homogénea, ni tampoco dotada de vínculos asociativos permanentes.

En ausencia de ese análisis me he resuelto tratar sobre la vida activa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desde su creación a lo largo de sus primeros veinticinco años. Intento hacer ello con la mayor neutralidad, tratando de vencer la simpatía que me merece la Comisión, a la cual le he cobrado cariño durante los seis años que he servido en ella, y por haberme tocado observar en varios de sus momentos importantes.

Para estudiar a la CIDH y su tarea, pueden emplearse varios criterios. O bien se la examina como un todo orgánico, partiendo de su creación, para continuar con su composición y funciones, sus avatares;

o alternativamente podría observársele como parte de un sistema regional; o bien, por último, sería factible compararla con otros cuerpos afines y parecidos. También sería posible acometer su escrutinio teniendo a la vista sus informes, tanto los anuales como los especiales, para deducir de ahí algunas explicaciones sobre su comportamiento.

En esta disertación me propongo seguir un método diferente y un tanto disperso tratando de hacer un retrato viviente de este órgano con sus diferentes actuaciones y a través del tiempo, describiendo y explicando sus líneas de evolución, evaluando su comportamiento y, por último, trazando las perspectivas que se le ofrecen en el futuro para el mejor cumplimiento de su delicada misión, hasta donde es posible explicar todo esto en una conferencia sin pretensiones, como ésta.

## II. SURGIMIENTO DE LA CIDH

Resulta difícil para el investigador determinar los elementos que llevaron a la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a fines de 1959.<sup>1</sup> Las circunstancias que rodearon su instauración, aparte de misteriosas, son un tanto peculiares. Por lo general, al establecimiento de un organismo intergubernamental preceden estudios de expertos, intercambio de opiniones de los gobiernos interesados, tal vez alguna conferencia especializada de la que emerja un

<sup>1</sup> No obstante que existen varias obras y artículos sobre la Comisión, la verdad es que a ella se le conoce poco, tal vez porque esos trabajos se referían más bien a su organización, atribuciones, composición y funciones, así como a su desarrollo institucional; pero en menor medida a sus actividades y realizaciones. La literatura, por otra parte, no se ha puesto al corriente; se percibe la ausencia de una obra comprensiva y actual sobre la CIDH. Entre ellas son de mencionarse Vasak, Karel, *La Commission Interamericaine des Droits de l'Homme*, París, 1958, muy lúcida; Schreiber, Anne P., *The Interamerican Commission of Human Rights*, Leiden, 1970; Le Blanc, L. J., *The OAS and the Promotion and Protection of Human Rights* (tesis de doctorado), Iowa University, 1973; Gros Espiell, Héctor, "L'Organisation des Etats Américains (OEA)" en *Les Dimensions Internationales des droits de l'homme*, París, UNESCO, 1978, p. 616. Después de aparecidas estas obras ocurrió la entrada en vigor de la Convención Interamericana, y existen unos cuantos trabajos sobre la Comisión desde entonces, por ejemplo, Schoultz, Lars, "The Case of Human Rights in Latin America", en Nelson, Jack L. y Vera M. Green (editors), *International Human Rights. Contemporary Issues*, New Brunswick, 1980, pp. 317-343; Volio, Fernando, "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; Barton, John, H., "The Likely Effects of the New American Convention on Human Rights", en Newburg, Paula (ed.) *The Politics, of Human Rights*, 1979, pp. 249-267; Sepúlveda, César, "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1960-1981)", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año xvi, núm. 46, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, enero-abril de 1982, pp. 147-162.

proyecto de normas constitutivas, sus disposiciones estatutarias y reglamentarias y, dado el caso, un tratado o convención que estableciera las obligaciones de los Estados.

En el caso de la CIDH se siguió un procedimiento bastante atípico. Ella fue creada por el acto decisorio de una conferencia de cuño especial, la Reunión de Consulta o de Ministros de Relaciones Exteriores, un órgano de la OEA, que por ese tiempo contaba con amplias atribuciones políticas, como resultado del vacío ocurrido por no haberse podido reunir el órgano principal, la Conferencia Interamericana, sustituida luego por una Asamblea General anual.

No existe explicación oficial sobre la decisión de poner en marcha este nuevo órgano del sistema interamericano, la CIDH, lo cual abre la puerta a la especulación. Tal vez existía justificada preocupación porque se había roto el orden constitucional en varios Estados americanos, con detrimento de los derechos humanos. A lo mejor se pensó que el sistema interamericano, semiparalizado de pronto, necesitaba de elementos dinámicos nuevos, y además se encontraba urgido de cosas que dieran respetabilidad a la OEA. Algunos piensan que la presencia del régimen castrista en Cuba pedía que se definiera la relación entre democracia y derechos humanos. O quizá había el legítimo deseo de contar con un cuerpo especializado en esta difícil materia, que formulara estudios y que asesorara a los órganos principales de la Organización. Probablemente hubo algún afán de emulación al haber surgido la Comisión Europea. Acaso ya había madurado para entonces la idea que se había tenido en la IX Conferencia Interamericana de Bogotá, al adoptar la Declaración de Derechos y Deberes del Hombre, de contar con órganos tutelares de esos derechos básicos. Posiblemente, todos estos factores se reunieron al mismo tiempo de un modo u otro. Las circunstancias son bastante enigmáticas; pero es un hecho evidente que el establecimiento de la CIDH fue un acto oportuno, conveniente, y en cierta forma providencial, como lo comprobaron los eventos posteriores.

El origen un tanto irregular de la CIDH, empero, ni embarzó sus funciones, ni menguó su efectividad. Sus creadores no llegaron a imaginar que ella se convirtiera en un órgano importante, principal, indispensable de la OEA; ni que pudiera actuar como catalítico para avanzar en el terreno de la democracia representativa en la América Latina. Los resultados excedieron en mucho las previsiones de sus progenitores, como lo hemos de ver en esta exposición.

La Comisión Interamericana, desde su comienzo, mostró diferencias señaladas con otras comisiones regionales, *v.gr.*, con la Comisión Eu-

ropea,<sup>2</sup> debido principalmente a sus marcadas características políticas. Al examinar las actuaciones de este cuerpo podrá notarse una relación peculiar entre política y derecho, que le ha permitido ir desarrollando sus funciones sin las restricciones de órganos excesivamente reglamentados. Reconozcamos que hubo un gran acierto del Consejo Permanente de la OEA en señalarle escuetamente sus funciones, para que las posibilidades de acción, el ámbito político en que tenía que moverse y la necesidad natural de la existencia de un organismo tal en la época en que fue fundado, fueran haciendo paulatinamente lo demás.

Con miras a observar mejor la evolución y el trabajo de la CIDH, señalemos tres etapas diferentes de su desarrollo. La primera va desde su fundación hasta 1973; otra etapa marcadamente diferente corre de 1974 a 1979. La última, ya de gran madurez, se desenvuelve desde 1980 a esta fecha.

### III. TRES ETAPAS EN LA VIDA DE LA COMISIÓN

#### 1. Desde 1960 hasta 1973

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos quedó establecida por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos el 25 de mayo de 1960, en que este cuerpo adoptó su primer Estatuto,<sup>3</sup> y principió a operar en octubre 3 de ese año. La verdad, los miembros primitivos de la Comisión no encontraban la manera de ejercer la función encomendada, y se hallaron desorientados. El Estatuto la definía como "una entidad autónoma de la OEA para promover el respeto de los derechos humanos"; pero no se le encargaban tareas específicas, y no había por dónde empezar. Los Estados miembros de la OEA, dos años más tarde, en la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en Punta del Este, Uruguay, en 1962, tuvieron que reconocer que se habían otorgado a la Comisión atribuciones y facultades insuficientes y encargó al Consejo de la Organización que reformara el Estatuto original para que ella pudiera "ampliar y fortalecer sus atribuciones y facultades en el

<sup>2</sup> La tesis doctoral de Juliane Kokott, *Das Interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte*, elaborada en el Max-Planck Instituto für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, y que aparecerá en la primavera de 1986, resulta muy recomendable para apreciar las diferencias entre una y otra Comisión. Véase, asimismo, Buergenthal, Thomas, "Las Convenciones Europea y Americana: algunas similitudes y diferencias", en *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, citada en la nota precedente, pp. 179-190.

<sup>3</sup> El texto del Estatuto original figura en Doc. OEA/Ser. L./V/I.1, 26 de septiembre de 1960.

grado que le permitan llevar a cabo eficazmente la promoción del respeto a esos derechos".<sup>4</sup>

Mas la reforma del Estatuto de la Comisión tardó todavía tres años más. Las tareas de este cuerpo eran limitadas, y no había habido exteriorización de ellas. Tan sólo había producido un Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Cuba, de 1º de mayo de 1962,<sup>5</sup> sin duda para hacer méritos, colaborando en la famosa "exclusión" de Cuba, de 1962, que le obtuvo la ampliación de sus facultades. El espaldarazo que la empujó a cosas mejores fue su actuación en la intervenida República Dominicana, a donde fue enviada por el secretario general de la OEA en 1965. La CIDH fue útil, pues logró proteger la vida, la libertad y la seguridad de muchas personas. Como dijera entonces uno de sus miembros, fue "una misión, usando sus recursos y su prestigio, para terminar con los excesos y violaciones de los derechos humanos".<sup>6</sup>

El reconocimiento de la OEA hacia la Comisión se materializó cuando la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, reunida en Río de Janeiro en noviembre de 1965, otorgó a la Comisión nuevas e importantes funciones, como lo había venido reclamando ella, que se incorporaron a su Estatuto en abril de 1966,<sup>7</sup> entre otras, la de dirigirse a los gobiernos de los Estados americanos para obtener "las informaciones que considere pertinentes" y "para que les formule recomendaciones" tendentes a hacer efectiva la observancia de los derechos humanos, y la más importante, o sea la de "rendir un informe anual". Puede decirse que a partir de ese momento la CIDH legitimaba sus actuaciones, emprendidas hasta entonces sin base constitucional cierta, y tan segura estaba de su papel, que ella misma —y no otra autoridad— incorporó a su Estatuto esas adiciones y reformas.

La Comisión, empero, fue bastante recatada en el ejercicio de sus funciones, pues entre su fundación y 1970, aparte del primer Informe sobre Cuba, de 1962, que ya dejamos relatado, la Comisión expidió, respecto a ese país, otros tres: en 1963, sobre la situación de los presos

<sup>4</sup> En Actas y Documentos de la 8a. Reunión de Consultas, Doc. OEA/Serie F/III. 8, págs. 300-301.

<sup>5</sup> OEA/Ser. L/V/I. II. 4 doc. 30, 1962.

<sup>6</sup> Sandifer, Durward V., "The Interamerican Commission of Human Rights in the Dominican Republic, June 1965 to June 1966" (a Report prepared for the Hammarkjold Forum), 1966, p. 7.

<sup>7</sup> Véanse, al respecto, Acta Final de la Segunda Conferencia . . . , OEA, Documentos Oficiales, OEA/Ser. E/X/II. 1-1965, pp. 46-47, y *La Organización de los Estados Americanos y los Derechos Humanos, 1960-1967*, Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1972.

políticos en esa isla,<sup>8</sup> y respecto a los derechos humanos en general en ese Estado, en 1967 y en 1970.<sup>9</sup> Había en ello la ventaja, primero, de que Cuba se encontraba proscrita de la organización regional y, por lo mismo, la mayoría de los otros países respaldaba plenamente las acciones de la CIDH, y después, porque ese país mantenía mutismo frente a las censuras contenidas en los informes. Los otros reportes de la Comisión fueron sobre Haití, en 1963, el N° 1,<sup>10</sup> y en 1969, el N° 2;<sup>11</sup> dos sobre la República Dominicana, en 1965,<sup>12</sup> y uno de 1970 sobre El Salvador y Honduras,<sup>13</sup> al examinar lo sucedido en la guerra de 1969. O sea, en total, nueve informes, respecto a cuatro países y a una situación de conflicto armado. Realmente, aunque importante por haber excursionado en campos desconocidos, en un ambiente político no siempre estable, la Comisión no logró mucho en estos primeros diez años, fuera de consolidarse, preparándose para tareas de mayor alcance y profundidad.

En 1970 entraron en vigor las reformas a la Carta de la OEA, contenidas en el Protocolo de Buenos Aires, de 1967. Con esas reformas la Comisión Interamericana elevó mucho su estatura, ya que, por una parte, se le asciende al rango de "órgano principal" de la organización regional, y por la otra, se ensancharon definitivamente sus funciones, encargándosele expresamente que *promoviera la defensa y velara por la observancia* de tales derechos (artículos 112 y 150 de la Carta reformada).

De 1970 a 1973 la Comisión observa una actitud de prudente espera, y no se exterioriza mucho su función. Tal vez se estaba aguardando la entrada en vigor de la Convención Interamericana de San José de 1969, que confiriera aún más facultades y un mayor ámbito de acción a la Comisión. Fueron tiempos de reflexión y de estudio. Por otra parte, no había habido estallidos dramáticos de violaciones de derechos humanos en los países del sistema interamericano. Mas pronto hubo una nueva oportunidad de poner a prueba a la CIDH.

## 2. Desde 1974 hasta 1979<sup>14</sup>

El estudioso de la Comisión podrá notar que ella respondió efec-

<sup>8</sup> OEA/Ser. L/L/II.7. doc. 4, 1963.

<sup>9</sup> OEA/Ser. L/V/II.17. doc. 4, 1967 y OEA/Ser. L/V/II.23. doc. 6, 1970.

<sup>10</sup> OEA/Ser. L/V/II.7. doc. 28, 1963.

<sup>11</sup> OEA/Ser. L/V/II.21. doc. 6, 1969.

<sup>12</sup> OEA/Ser. L/V/II.13. doc. 14, Rev. 1965 y OEA/Ser. L/V/II.15. Doc. 6. Rev. 1966.

<sup>13</sup> OEA/Ser. L/V/II.23. doc. 9. Rev. 1970.

<sup>14</sup> Para este periodo es pertinente consultar Comisión Interamericana de Dere-

tivamente en este periodo al reto que le lanzara el endurecimiento de las condiciones de los derechos humanos en los países del Cono Sur de América por esos años, y esa actividad es la que caracteriza a ese periodo. La presencia de la dictadura militar en Chile, a partir de la caída del presidente Allende en 1973, el establecimiento de la dura represión castrense en Uruguay, algo más adelante, y la crónica situación de deterioro y menosprecio de los derechos humanos en Paraguay, provocaron que la Comisión se dedicara a analizar con nuevas energías el estado de los derechos fundamentales en esos países.

Por lo que se refiere a Chile, éste ha sido un país que ha merecido la atención de la CIDH desde entonces, y las relaciones entre la Comisión y el régimen del general Pinochet no han sido productivas, pues no le ha resultado factible a ella obtener mejoría substancial en los derechos básicos. Merece mencionarse, en el caso de ese país, que por primera vez la Comisión pudo practicar una visita de inspección, pues logró ser invitada por dicho gobierno. La Comisión produjo su primer informe general sobre Chile en el otoño de 1974, seguido de otro en 1976, y de un tercero en 1977,<sup>15</sup> estos últimos encargados por la Asamblea. Desde entonces, Chile ha sido observado anualmente por la Comisión, pues no se ha aliviado el crítico estado de varios de los derechos fundamentales. Lo interesante es que se está en presencia de uno de los países importantes del sistema, y por ello tiene relevancia el tratamiento de la CIDH. Chile ha aparecido cada año además en la sección respectiva del Informe Anual de la Comisión, y las relaciones entre ella y este país han sido siempre tensas.

Otro país que presentó problemas en el periodo fue Uruguay, respecto del cual se produjo un informe general en febrero de 1978,<sup>16</sup> censurando al gobierno por haberse notado graves violaciones a los derechos protegidos por la Comisión. Uruguay continuó siendo objeto de la atención de la Comisión año por año en sus informes, hasta el restablecimiento de la democracia en este año de 1985.

Paraguay ha tenido sus altibajos, pero nunca ha salido de la mira de la CIDH, que produjo su informe general a principios de 1978,<sup>17</sup> haciendo constar que se estaban vulnerando y se habían lesionado derechos esenciales de las personas, y este país ha seguido siendo incluido

chos Humanos, *Diez años de actividades 1971-1981*, Washington, D. C., Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, 1982.

<sup>15</sup> OEA/Ser. L/V/II.34. doc 21 1974. OEA/Ser. L/V/II.37. doc. 19. corr. 1976; OEA/Ser. L/V/II.40. doc. 10, 1977.

<sup>16</sup> OEA/Ser. L/V/II.43. doc. 10, 1978.

<sup>17</sup> OEA/Ser. L/V/II.43. doc. 13, 1979.

en los reportes anuales, ya que permanecen situaciones de violación indebida de los derechos fundamentales aún no corregidas.

Además de sus preocupaciones con estos países de la América del Sur, la Comisión acometió también más visitas de inspección. Es curioso observar que en ese periodo, más que en ningún otro, se recibieron invitaciones o se obtuvo anuencia para ese propósito. Además de Chile, como se indicó antes, los países objeto de observaciones *in situ* fueron Panamá (diciembre de 1977), El Salvador (enero de 1978), Haití (agosto de 1978) y Nicaragua (octubre de 1978). Puede apuntarse que después, al palpase los efectos posteriores de esas visitas (devastadores, por ejemplo, en el caso de Nicaragua, o más tarde en Argentina), otros gobiernos resolvieron o negar o postergar *sine die* la autorización para permitir esas investigaciones *in loco*.

Por lo que se refiere a Panamá, el informe relativo consignó violaciones<sup>18</sup> que, por fortuna, fueron reparadas en su mayor parte por el gobierno interesado, antes del año siguiente. En lo que corresponde a El Salvador, la Comisión reportó gruesas lesiones a los derechos del hombre, que por desgracia aún continúan cometándose en ese país, obligando a ese cuerpo a incluir desde entonces a este Estado en sus informes anuales.

El caso de Nicaragua fue bastante dramático, pues el severo informe de la CIDH<sup>19</sup> fue tomado en cuenta por la Décimo Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, la cual, como resultado, condenó al gobierno de Somoza y lo puso fuera de la ley, causando su caída, y facilitando el triunfo de la revolución sandinista. El informe consignaba graves y extensas violaciones a los derechos fundamentales de la persona. Creo que este episodio le dio un poderoso realce a la Comisión.

Por lo que mira a Haití, la visita de la CIDH tuvo lugar en agosto de 1978; pero la formulación del informe sólo hasta diciembre de 1979,<sup>20</sup> por lo cual éste más bien pertenece al último periodo. El informe expuso serios quebrantamientos a los derechos, que no han sido corregidos todavía.

Además de los informes producto de estas inspecciones, se expidió un informe sobre Cuba,<sup>21</sup> el quinto, en 1976, sobre detenidos en las cárceles, especialmente, sobre los reos políticos.

El periodo que se reseña, de 1974 a 1979, además de exhibir un pu-

<sup>18</sup> OEA/Ser. L/V/II.44. doc. 38, rev. 1. 1978.

<sup>19</sup> OEA/Ser. L/V/II.45. doc. 16, rev. 1. 1978.

<sup>20</sup> OEA/Ser. L/V/II.46. doc. 66, rev. 1. 1979.

<sup>21</sup> OEA/Ser. L/V/II.38. doc. 2. 1977.

jante avance de la Comisión, la trajo a un primer plano de la atención pública, y de un cuerpo casi ignorado pasó a convertirse en una institución digna de ser tomada en cuenta, con un valor político indudable dentro de la comunidad regional. Es evidente que sus actividades se intensificaron y ganaron en profundidad. La Comisión aseguró su confianza en sí misma, y ello le permitió lanzarse a empresas de mayor significación.

### 3. Desde 1980 hasta 1985

Con la experiencia ganada en las lides del periodo precedente, y al notar que sus acciones obtenían el respaldo completo de la Asamblea General, la Comisión se posesionó plenamente de su papel y en la etapa subsiguiente, o sea en los últimos cinco años transcurridos, ella justificó cabalmente las esperanzas en ella depositadas; mostró nuevas posibilidades, susceptibles de ser aprovechadas en el futuro, y se convirtió en un órgano importante del sistema regional.

La CIDH empezó el año de 1980 enfrentándose a varias formidables tareas. En primer lugar se ocupó de compilar el extenso e importante informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República Argentina,<sup>22</sup> con los datos que obtuvo en la visita de inspección, invitada por ese país, en el otoño de 1979. Se trataba de uno de los Estados más importantes del hemisferio. El informe, como se sabe, resultó demolidor: la condena a ese Estado fue inmisericorde, pero justa. La Comisión se jugaba su prestigio y credibilidad, así como su futuro político y su lugar en la constelación de órganos de la OEA. La Junta Militar que gobernaba a ese país amenazó con retirarse de la Organización si se aprobaba ese informe por la Asamblea General, la cual, sin embargo, no lo rechazó. Debe apuntarse que ese informe resultó un *best seller*, pues, restringida por el gobierno su circulación en Argentina, se distribuyeron, empero —en forma clandestina por los sectores interesados—, más de sesenta mil ejemplares en todo el país, reproducidos en todas formas, y pudo por ello ser ampliamente conocido en esa República. Ciertamente, es difícil evaluar los efectos de ese informe de la Comisión en la opinión pública americana y mundial; pero seguramente los capítulos sobre desaparecidos y sobre tortura influyeron en un estado de conciencia general, que contribuyó al desprestigio de la dictadura militar, a la erradicación de ese régimen y al restablecimiento de la democracia. Un resultado de todo eso fue que uno de los primeros actos del gobierno de Alfonsín fue ratificar la Convención de San José,

<sup>22</sup> OEA/Scr. L/V/II.49. doc. 19. 1980.

aceptando la jurisdicción obligatoria de la Corte, sentando un buen ejemplo.<sup>23</sup>

Un episodio en el que los miembros de la Comisión arriesgaron mucho, inclusive sus vidas, fue su intervención en Bogotá, Colombia, en abril de 1981, a solicitud del gobierno de ese país, a fin de contribuir a la liberación de cerca de cincuenta diplomáticos secuestrados durante dos meses en la embajada de la República Dominicana de la capital colombiana. Fue un inusitado caso de mediación entre las autoridades y los guerrilleros captores, que por fortuna terminó con éxito. Los miembros de la Comisión garantizaron con su propia integridad personal, y con el riesgo de convertirse en secuestradores, el traslado desde esa embajada hasta el aeropuerto de diplomáticos cautivos y de guerrilleros, escoltándolos para abordar una aeronave cubana, enviada ex profeso para conducirlos a La Habana.<sup>24</sup>

Nicaragua fue objeto de dos visitas de investigación de la CIDH, ambas por invitación de ese gobierno. La primera, en octubre de 1980, para observar cómo se daba cumplimiento a las disposiciones de la Convención de San José ratificada por el gobierno sandinista en el momento de su adhesión. El informe respectivo, de junio de 1981,<sup>25</sup> contenía recomendaciones para la observación de las obligaciones contraídas y para mejorar el estado de los derechos humanos, entablándose un diálogo con el gobierno que se continuó en el tiempo, con bastante provecho para la causa de los derechos del hombre. La segunda visita tuvo lugar en mayo de 1982 y se debió al traslado compulsivo que hizo el gobierno de unos nueve mil indios miskitos desde el Río Coco, en la frontera con Honduras, hacia el interior del país, para instalarlos en campamentos vigilados, lo cual provocó una fuerte reacción de las sociedades filantrópicas, de la prensa y de algunos gobiernos.

La Comisión fue solicitada por el gobierno sandinista, a raíz de la visita, para ejercer la función conciliadora prevista en el artículo 48, f) de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, para ver de lograr una solución amistosa. Era la primera vez que la institución se entendía con un procedimiento de éstos, tal vez no apto cuando median situaciones políticas turbulentas; pero aceptó el encargo, bajo condiciones aceptadas por el gobierno, sabedora que podría, a través del diá-

<sup>23</sup> La República argentina ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 5 de septiembre de 1984, siendo el 18º país miembro y aceptó la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana y la competencia de la Comisión para conocer de peticiones de un Estado americano contra otro de ellos sobre derechos humanos.

<sup>24</sup> Véase el Informe de la Comisión OEA/Ser. L/V/II.53. doc. 22. 1981.

<sup>25</sup> OEA/Ser. L/V/II.53. doc. 25. 1981.

logo que este método favorece, conseguir mejor tratamiento para la etnia de los miskitos. A la larga, las complicaciones políticas del asunto y la falta de interlocutores miskitos fiables hicieron imposible cualquier tipo de solución amistosa. No obstante ello, el régimen sandinista dictó disposiciones beneficiosas a estos ciudadanos de origen miskito, liberó a casi la totalidad de los prisioneros y decretó una amnistía total, aun para quienes habían delinquido. Al no haber habido avenencia, la Comisión publicó su "Informe sobre la situación de los derechos humanos en un sector de la población nicaragüense de origen miskito" acompañado de la "Resolución sobre el procedimiento de solución amistosa sobre la situación de los derechos humanos en un sector de la población nicaragüense de origen miskito", en marzo de 1984.<sup>26</sup>

La CIDH practicó, igualmente, una observación *in situ* en Guatemala, a invitación del gobierno militar del general Efraín Ríos Montt, en 1983. El informe respectivo<sup>27</sup> resultó condenatorio. La Comisión combatió enérgicamente el establecimiento de los absurdos e ilegales "tribunales de fuero especial", violatorios de la Convención, y señaló graves quebrantamientos de ese régimen, sobre todo en lo que se refiere a "desapariciones forzadas" de personas, a la falta de funcionamiento del Poder Judicial y a la ausencia de un sistema político democrático. Es sintomático que el golpe que destituyó a Ríos Montt y que instauró al general Mejía Víctores, se apoyó, entre otras cosas, en que el anterior gobernante había mostrado menosprecio para los derechos humanos, o sea que, después de todo, el informe de 1983 no dejó de producir un impacto en ese país. Como se sabe, existe en Guatemala un programa para elecciones, este otoño, que hace concebir esperanzas de un regreso moderado a la democracia. El gobierno actual invitó a la Comisión a practicar una visita este año, a fin de comprobar una alegada mejoría a los derechos del hombre, civiles y políticos, y ella realizó recientemente esa visita a través de una subcomisión, del 6 al 10 de mayo. Aún no es posible adelantar los resultados de la inspección, pues se está en el periodo reservado y confidencial.

Otra inspección practicada fue la de Suriname, en 1983, completada con una más a principios de este año de 1985. El informe de la Comisión<sup>28</sup> que resultó de la primera visita enjuiciaba severamente al gobierno del comandante Bouterse, por la dura represión ejercida y por la ausencia de libertades. El régimen ofreció efectuar un saneamiento

<sup>26</sup> OEA/Ser. L/V/II.62. doc. 10, rev. 3. 1983 y OEA/SER, L/V/II.62. doc. 26. 1984.

<sup>27</sup> OEA/Ser. L/V/II.61. doc. 47. 1983

<sup>28</sup> OEA/Ser. L/V/II.61. doc. 6. rev. 1. 1983.

para mejorar los derechos del hombre. La Comisión practicó la segunda observación *in loco*, para determinar el grado de cumplimiento, y presentó, en marzo de ese año, al gobierno de Suriname, un pliego con recomendaciones para ser cumplidas en un plazo de tres meses.

En la misma etapa que se reseña, la Comisión produjo el 6º Informe<sup>29</sup> sobre los Presos Políticos en Cuba, en 1980, que de alguna manera influyó para que el gobierno cubano liberara unos tres mil seiscientos reos políticos. También formuló la CIDH un Informe sobre Bolivia, en 1981.<sup>30</sup> A poco de publicarse este último informe, Bolivia terminó con la dictadura militar y restableció la democracia, procediendo el nuevo gobierno a observar las recomendaciones de la Comisión.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha luchado, en el último quinquenio, contra el infame crimen de la tortura oficial de detenidos. A instancias de la Comisión, la Asamblea General de la OEA ha producido ya varias resoluciones importantes sobre la materia. La CIDH, en coordinación con el Comité Jurídico Interamericano, formuló en 1980 un proyecto de Convención que define la tortura como un crimen internacional. El proyecto pasó por el Consejo Permanente y por la Asamblea General, la cual, en su XIV reunión, de Brasilia, de 1984, decidió convocar para este año de 1985 una Conferencia Especializada Interamericana, para que considere el proyecto y adopte una convención interamericana sobre la materia.<sup>31</sup> Es probable que esa Conferencia se posponga por algunos meses. Mas la Comisión persistirá en sus esfuerzos a fin de lograr esa convención regional, que complementaría convenientemente en el ámbito interamericano a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruces adoptado por las Naciones Unidas en diciembre pasado, para extirpar este repugnante crimen, que es vergüenza de América.

Otro de los objetivos de la Comisión ha sido la erradicación de esa nociva figura, los detenidos —desaparecidos, los desaparecidos forzados—. La cuestión ha tomado caracteres alarmantes desde hace algunos años —recordamos los seis mil o más desaparecidos en Argentina entre 1974 y 1979— y requiere de la adopción de ciertas medidas básicas. No basta con censurarla, ni con reclamar a los gobiernos contra los actos de desaparición. Es menester, a juicio de la CIDH, exigir que en los Estados existan métodos sistemáticos para terminar con esa nociva e inadmi-

<sup>29</sup> OEA/Ser. L/V/II.61. doc. 29. rev. 1. 1983.

<sup>30</sup> OEA/Ser. L/V/II.53. doc. 6. rev. 2. 1981.

<sup>31</sup> En Organización de los Estados Americanos, Asamblea General, AG/doc. 1902/84, Rev. 1, AG/RES 736 (XIV-0/84). Véanse también las resoluciones AG/RES 624 (XII-0/82) y AG/doc. 1687, rev. 1. del mismo cuerpo.

ble práctica. La Asamblea General, el año de 1983, por gestiones de la Comisión, la declaró "un crimen de lesa humanidad",<sup>32</sup> para que de ahí se desprendan efectos y pueda partirse a cosas más concretas, tales como la imputación y el castigo a los autores de ese imperdonable crimen y para que los gobiernos creen registros centrales de detenidos, que puedan consultarse por cualquiera.

Otro tema que viene preocupando a la Comisión es el fenómeno, nuevo en nuestro hemisferio, del desplazamiento masivo de personas a otro país, esto es, el fenómeno de los refugiados, y ha estado alerta, desde 1980, porque considera que la falta de seguridad en los derechos humanos básicos es una de las causas de esos éxodos. La Comisión ha estado siempre presta a cooperar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en vista de las íntimas relaciones entre el derecho internacional humanitario y el de los derechos humanos. Tomando en cuenta también de que de un trabajo en colaboración resultan experiencias muy útiles para la tarea de promoción y tutela de los derechos del hombre en América, no se han escatimado esfuerzos para la difusión y el conocimiento de la doctrina y de las normas que se relacionan con los refugiados, por ejemplo, en el importante Coloquio de México sobre el Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, en 1981, organizado conjuntamente por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, bajo los auspicios del ACNUR.<sup>33</sup> En él se abrió camino la idea de la creación de una institución propia del sistema interamericano que se dedicara a coordinar las cuestiones pertinentes a los asilados en América, relacionada de alguna manera con los órganos de las Naciones Unidas. Ahí varios miembros de la Comisión participaron en forma elocuente. También cooperó activamente en el Coloquio de Cartagena de 1984, una continuación avanzada del de México, promovido y organizado por el ACNUR

<sup>32</sup> Organización de los Estados Americanos, Asamblea General, Décimo Tercer Período Ordinario de Sesiones, Washington, 14 de noviembre de 1983. Docto. OEA/Ser. P., AG7 doc. 1712/83, pág. 3, párr. 4. "RESUELVE: 4. Declarar que la práctica de la desaparición forzada de personas en América es una afrenta a la conciencia del Hemisferio y constituye un crimen de Lesa Humanidad."

<sup>33</sup> Los resultados y las recomendaciones de ese coloquio se encuentran consignados en *Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina*, México, publicado conjuntamente por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1982. Véase asimismo Sepúlveda, César, "La protección de los refugiados en América, Alcances y limitaciones", en *Anuario Jurídico Interamericano*, 1982, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, Secretaría General, OEA, 1984, pp. 233-282.

y la Universidad de Cartagena, Colombia. Ahí surgió la importante "Declaración de Cartagena sobre los Refugiados", que constituye un progreso trascendente, y en la cual tomó parte la Comisión.<sup>34</sup> La XIV Asamblea General de la OEA, en Brasilia, en noviembre pasado, encomendó al Consejo Permanente que, teniendo presente las recomendaciones que ha formulado la CIDH, rinda un informe sobre el estado de los trabajos relacionados con el grave problema de los refugiados en América Latina.<sup>35</sup> Tales recomendaciones consisten en que se institucionalice una autoridad interamericana responsable de la asistencia y de la protección de los refugiados en el hemisferio, trabajando en estrecha coordinación con el ACNUR, así como que se inste a los Estados a adoptar normas internas sobre el *status* del refugiado, que le proteja.

Otro de los campos de preocupación de la CIDH en el último lustro es el de los derechos económicos, sociales y culturales, que en nuestra América revisten una particular importancia, porque existen en nuestros países más de cien millones de personas que viven más abajo del nivel de pobreza. Como se sabe, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o de San José, de 1969, sólo contiene una escueta disposición enunciativa sobre este tema, el artículo 26, que no conduce a medidas prácticas para la protección de esos derechos. Por ello, la CIDH ha venido propugnando porque exista un protocolo adicional a la Convención de San José, que contenga estos derechos. La Comisión Interamericana considera que con la atención de esos derechos por parte de los gobiernos podrían no sólo satisfacerse algunas de las necesidades básicas de los habitantes, sino que también se evitarían posiblemente motivos para conflictos, que llevan a violaciones de los otros derechos humanos, los individuales, y a la ruptura consiguiente de la paz social, con las consecuencias que nos son conocidas. Ya existe un anteproyecto formulado por una Comisión Preparatoria a la Asamblea General, en 1983, pero que en criterio de la Comisión no satisface, porque no considera a ese grupo de derechos como *derechos*, esto es, con pleno contenido legal, sino sólo como metas u objetivos de desarrollo. Estima la Comisión también que el proyecto de protocolo debería contener mecanismos de control de esos derechos, por ejemplo, el método de informes periódicos y obligatorios, que permita evaluar los progresos al mismo tiempo por el organismo responsable de la pro-

<sup>34</sup> La Declaración se encuentra contenida en un folleto editado por el ACNUR en enero de 1985, donde aparece en tres idiomas: español, inglés y francés. No tiene pie de imprenta.

<sup>35</sup> En Organización de los Estados Americanos, Asamblea General, Decimocuarto Período de Sesiones, Brasilia, 1984, docto. AG/RES.739 (XIV-0/84), 17 de noviembre de 1984.

tección y promoción de esos derechos y por las instituciones especializadas del sistema regional. La Comisión continúa inmersa en esta labor, y se propone no descansar hasta obtener ese protocolo.<sup>36</sup>

Quiero finalizar esta síntesis histórico-valorativa con una breve mención de las actividades de la CIDH para difundir y fomentar los derechos humanos en el hemisferio americano. La labor de promoción de esos derechos, una de las tareas asignadas a la Comisión desde su origen, es más que importante en nuestro medio. En una región donde existe aún turbulencia social, y la educación aún no ha alcanzado los niveles de otras partes del mundo, es menester sembrar en las conciencias la existencia de los mismos y la necesidad de que sean respetados, y es apremiante conseguir que los futuros jueces y magistrados, así como los funcionarios de los cuerpos de seguridad, estén familiarizados con esos derechos.

Ésta es una tarea callada, poco espectacular y que tiene que ejercerse en todo momento. Exige, además de muchos recursos, los que no siempre están al alcance de la Comisión. Los miembros de la Comisión, la Secretaría Ejecutiva y algunos elementos del *staff*, han tenido que participar personal y activamente en esas empresas de difusión, bien tomando parte en cursos, conferencias, coloquios y simposios, o ya sea escribiendo sobre las experiencias de la Comisión. Existe una buena dosis de literatura emanada de los propios componentes. Pero, adicionalmente, la Comisión como tal patrocina becas, favorece publicaciones, participa en la organización de programas de divulgación y coopera financieramente en cursos de alto nivel sobre instituciones de derechos humanos. A la vez, la Comisión Interamericana aporta publicaciones, informes, datos, a todas las instituciones no gubernamentales que se entienden con los derechos humanos en América. Aunque es bastante lo que se hace en este campo, a mi juicio, podría realizarse mucho más, si se contara con fondos suficientes.

<sup>36</sup> En agosto 23-26 de 1984 tuvo lugar en México un Seminario sobre Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, patrocinado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con la cooperación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde se debatieron estas cuestiones. Los resultados están próximos a publicarse. Las conclusiones del Seminario se publicaron en *Excelsior*, el 29 de agosto de 1984, en la p. 22. El Anteproyecto de Protocolo Adicional a la Convención Interamericana está recogido en AG/doc. 1656/83. La Asamblea General, en su resolución de 17 de noviembre de 1984 (AG/RES. 742 XIV-0/84), punto núm. 9, ha insistido en invitar a los Estados miembros y a los órganos y organismos interesados a que presenten al XV periodo de sesiones proposiciones específicas sobre el contenido del proyectado Protocolo Adicional. Al parecer, será necesario un mayor plazo para ello, por lo complejo de las materias involucradas.

#### IV. LOS MÉTODOS DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: INFORMES, RESOLUCIONES DE CASOS INDIVIDUALES, VISITAS DE INSPECCIÓN, SOLUCIÓN AMISTOSA

La Comisión tiene a su alcance algunas técnicas de operación para cumplir su tarea de defender y hacer observar por los Estados los derechos humanos. En primer lugar están las comunicaciones individuales, que traen consigo una resolución que puede entrañar la condena a un Estado, o recomendaciones, o ambas cosas. Luego están los informes, que pueden ser facultativos u obligatorios, o, a la vez, generales o especiales. En otra parte ya hemos tratado de estos aspectos y omitiré el detalle.<sup>37</sup>

Otro método, sin duda el más útil para la Comisión y del que mayores efectos se producen para la tutela de los derechos del hombre amenazados o violados, es la visita de inspección *in loco*, que merece aquí un tratamiento más amplio. La Comisión Interamericana, a diferencia de otras comisiones, ha practicado con bastante frecuencia esta técnica, según se ha explicado antes.<sup>38</sup>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha ganado una gran experiencia a través de más de diez años de visitas, y por ello se fía mucho de este método para la obtención de datos (*fact finding*). Se pueden aducir algunos argumentos en favor de esta útil técnica. La inspección *in situ* permite un diálogo vivo entre la subcomisión visitadora y los miembros de las distintas ramas del poder público que tienen que ver con los derechos humanos en el país y con los cuales se entrevista, que facilita la negociación franca y la promoción de los derechos. Se obtiene con ella un conocimiento inmediato y más profundo de cómo operan los sistemas locales de protección, *v.gr.*, el proceso judicial. La visita es un vehículo formidable para conocer de cerca los hechos, y para confirmar o clarificar profesionalmente los informes o las denuncias recibidas con anterioridad. La presencia de la Comisión permite conocer y verificar las condiciones de los detenidos, y ello conduce a que ella formule las recomendaciones más realistas y apropiadas. Durante la visita pueden recibirse denuncias y reclamaciones que no habrían podido llegar al dominio de la CIDH. Con la inspección se gana un conocimiento preciso de la situación general del país, obtenido

<sup>37</sup> Por ejemplo, en mi trabajo "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos" (1960-1981), *cit.*, *supra* nota 1.

<sup>38</sup> Sobre este particular, es de recomendarse el trabajo de Edmundo Vargas Carreño, secretario ejecutivo de la CIDH, "The Experience of the Interamerican Commission on Human Rights" en Ramcharan, B. G. (ed.), *International Law and Fact Finding in the Field of Human Rights*, The Hague, 1982, pp. 137-150.

a través del testimonio de líderes obreros, intelectuales, políticos de oposición, funcionarios del gobierno, profesionales, miembros de universidades, periodistas, empresarios, etcétera, panorama que de otra manera sería casi imposible conseguir. Y no debe menospreciarse que la visita bien conducida permite trasladar ahí mismo la carga de la prueba a las autoridades en muchas instancias. Finalmente, ha sido factible observar que la visita trae consigo una mejoría en la observancia de los derechos del hombre.

Puede agregarse que la visita favorece al gobierno que actúa de buena fe y que no la usa para fines sólo propagandísticos, o únicamente para apaciguar la inquietud interna, porque exhibe así plausibles intenciones de mejoría.

Por supuesto, la tarea, cargada de responsabilidades y aun de riesgos, no es fácil y requiere aplomo, tacto, entusiasmo por la obra, devoción a las propias convicciones, discreción y valor, y exige después talento y reflexión para examinar los datos y aceptar sólo los que aparezcan fiables y comprobados y formular sugerencias y recomendaciones lúcidas y valederas para elevar la calidad de los sistemas locales de protección, así como para provocar en las autoridades una respuesta positiva a las instancias de la Comisión.

La circunstancia de que, salvo ataques artificiosos y aislados de gobiernos que se han caracterizado por su menosprecio a los derechos humanos, la CIDH no haya recibido oposición fundada a los informes resultantes de visitas y sí cooperación de ellos en muchos casos, y habiéndose comprobado que posteriormente a la inspección ha habido mejoría en la protección a los derechos y bases más firmes para el intercambio con los gobiernos, permite concluir que el sistema de visitas en nuestra región americana es conducente al fomento de los derechos del hombre. Por otra parte, el método de inspecciones *in loco* ha elevado el *status* de la Comisión porque ha sido factible comprobarse la solvencia moral, la independencia de sus componentes, su apartamiento de la política, la objetividad en el manejo de los asuntos y su dedicación a la causa de los derechos que tienen a su cargo vigilar y proteger.

Otro medio de que puede valerse la Comisión para favorecer los derechos humanos en un Estado miembro de la OEA es el de la solución amistosa, contenido en el artículo 48, f), de la Convención de San José,<sup>39</sup> esto es, la conciliación, en el caso de una reclamación o recla-

<sup>39</sup> "Artículo 48. 1. La Comisión, al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta Convención, procederá en los siguientes términos:

maciones de cierto tipo contra un gobierno, solución que debe fundarse siempre en el respeto a los derechos humanos en vigor en nuestra parte del mundo. Tal como existe consagrado en los instrumentos interamericanos, éste es un procedimiento técnicamente complicado, bastante rígido, y que aparece apropiado sólo para asuntos de cierta naturaleza, tal vez de contenido patrimonial y, además, en el caso de una reclamación de un Estado contra otro Estado. También podría haber cuando se trata de una reclamación de un grupo bien identificado y con una representación cierta y definida a un gobierno, en la que están dispuestos a negociar, y éste se aviene a la interposición del procedimiento conciliatorio por parte de la Comisión y haya además pleno conocimiento de las pretensiones y de las posiciones de las partes. Sobre esto he tratado recientemente, y me permito remitir a mi trabajo contenido en el libro de homenaje a Dunshee de Abranches, editado por la misma Comisión.<sup>40</sup>

Este mecanismo de la solución amistosa se adoptó en América tomándolo de la Convención Europea de Salvaguarda de los Derechos del Hombre y Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950; pero en nuestra Convención no se introdujeron disposiciones correlativas para definir el proceso, lo cual trajo algunas complicaciones para la Comisión.

El caso donde se observaron las limitaciones de este método fue el relativo a violaciones de derechos humanos que afectaron a ciudadanos nicaragüenses de origen miskito, una etnia indígena, atribuibles a las autoridades de ese país, que mantuvo ocupada a la Comisión por cerca de dos años, tratando de encontrar una solución. El gobierno de Nicaragua siempre expresó voluntad de alcanzar esa solución. En el transcurso del proceso la CIDH, aprovechando la buena disposición de las autoridades, fue solicitando progresivamente mejores condiciones para el grupo miskito, y se valió de ella también para instar al gobierno a aceptar la presencia de representantes del Comité Internacional de la Cruz Roja y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a fin de que pudiera haber comunicación entre los miskitos que se encontraban en Honduras y sus familiares en Nicaragua. A

f. se pondrá a disposición de las partes interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Convención."

<sup>40</sup> Sepúlveda, César, "El procedimiento de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", en *Derechos humanos en las Américas*, Washington, homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, 1985, pp. 242-252.

pesar de todos los esfuerzos de la Comisión y del gobierno, el procedimiento no pudo terminar en una solución "porque no existió una posibilidad actual para cumplir las funciones a su cargo", principalmente porque faltaban, de parte de los miskitos, auténticos interlocutores del gobierno, pero dejando abierta la puerta al diálogo emprendido, lo cual permitió obtener una amnistía general y otras mejorías, como se expresó antes.

Este episodio llevó a la conclusión de que las normas reglamentarias de la Comisión ofrecían carencias y por ello determinó reformar su Reglamento con enmiendas apropiadas, que entrarán en vigor el 1º de julio próximo, y que permiten aplicar este proceso en las condiciones que lo justifiquen.<sup>41</sup>

#### V. LA COMISIÓN Y LA CORTE INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS

La creación de la Corte Americana de Derecho Humanos, instituida en la Convención de San José (artículos 52 a 69) y que comenzó a funcionar en 1979, abrió un nuevo ámbito y estableció una nueva dimensión para la CIDH. No se piense que la vinculación entre la Corte y la Comisión es una tarea fácil. Hubo al principio algunas incomprendiones, causadas en parte porque la Corte buscaba, naturalmente, campo para sus actividades, a costa de las de la Comisión; pero también porque los asuntos manejados por la Comisión, generalmente de naturaleza política, no se prestan para llegar al dominio de la Corte. La Corte padece porque sólo un reducido número de los 19 Estados americanos partes de la Convención de 1969 (sólo ocho: Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Perú, Uruguay y Venezuela)<sup>42</sup> han aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte y ello no permite que por ahora haya asuntos suficientes para surtir la competencia de ese tribunal.

Existe por fortuna un segmento de las atribuciones de la Corte que permite que la Comisión pueda valerse, con auxilio de sus funciones propias, del valioso concurso jurídico de la Corte. Ese segmento es el de las opiniones consultivas (artículos 64 de la Convención de San José

<sup>41</sup> Las reformas aparecen ya en *Manual de normas vigentes en materia de derechos humanos en el sistema interamericano* (actualizado a 1º de julio de 1985), Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II.65, doc. 6, 1985.

<sup>42</sup> Los 19 países miembros son Argentina, Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

y 49 del Reglamento de la Corte). Refiero al excelente trabajo de la señorita Kokott sobre la Corte en el órgano de este Instituto, la ZaÖRV, en el número 44/4 que contiene información sobre las relaciones Corte-Comisión, y que completa esta parte de mi exposición.<sup>43</sup>

El primer contacto oficial entre la Corte y la Comisión fue una solicitud para una opinión consultiva sobre la frase "otros tratados", que se contiene en el artículo 64 de la Convención de San José, solicitud planteada por el gobierno de Perú, en 1982. La CIDH respondió a la nota de la Secretaría de la Corte, expresando que en su concepto la competencia consultiva de la Corte Americana debe extenderse a cualquier disposición relativa a la protección de derechos humanos de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, en virtud del artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que establece que los tratados que se refieren a derechos humanos y derecho humanitario constituyen *jus cogens*. La Corte coincidió en lo general con los señalamientos de la Comisión, aunque sin referirse a la Convención de Viena, sin duda para no complicar la cuestión, y expidió la Opinión Consultiva OC-1/82, de 24 de septiembre de 1982, dictaminando que la opinión consultiva de la Corte puede ejercerse en relación a cualquier tratado aplicable a los Estados americanos.

Unos cuantos meses después que el gobierno de Perú, la Comisión consideró pertinente enriquecer la práctica de la tutela de los derechos humanos haciendo a la Corte una consulta sobre el efecto de las reservas hechas por los Estados americanos sobre la entrada en vigor de la Convención Americana (artículos 74 y 75), en vista de que un país, México, había indicado que se consideraba ligado por la Convención desde el momento del depósito de la ratificación; pero existía una interpretación de la Secretaría General de la OEA, en el sentido de que habría que esperar el año que menciona el artículo 20 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. La Opinión Consultiva OC-2/82, también del 24 de septiembre de 1982, confirmó plenamente el criterio de la Comisión de que la Convención de San José entra en vigor desde la fecha del depósito de su instrumento de ratificación o de adhesión, lo cual constituye la interpretación más correcta y más sana.

El 15 de abril de 1983 la CIDH sometió a la Corte una solicitud de opinión consultiva sobre el alcance de la parte final del artículo 4 de

<sup>43</sup> Kokott, Juliane, "Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte und seine bisherige Praxis", en *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 44, núm. 4, 1984, pp. 806-839.

la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en particular, inquiriendo si el gobierno de Guatemala tendría posibilidad jurídica de legislar con posterioridad a la entrada en vigor de la Convención, imponiendo la pena de muerte a delitos que no tenían esa sanción cuando se efectuó la ratificación. Más concretamente, la Comisión, que se opuso terminantemente al establecimiento y funcionamiento de los llamados "tribunales de fuero especial", creados bajo el régimen del general Ríos Montt, consideró pertinente conocer el dictamen de la Corte sobre la pena de ejecución sumaria que ellos imponían. La Corte, en su Opinión Consultiva OC-3, "Restricciones a la pena de muerte", de septiembre 8 de 1983, dictaminó que un Estado parte —en este caso Guatemala— no puede válidamente legislar con posterioridad para extender la aplicación de la pena de muerte respecto de delitos para lo cual no estaba contemplada anteriormente.

Estas opiniones de la Corte, en la tramitación de las cuales desarrolló la CIDH gran actividad, constituyen un desarrollo útil del derecho de los derechos humanos y refuerzan los criterios mantenidos por la Comisión. Ellas son susceptibles de ser usadas como fundamento en los informes de la Comisión y en las resoluciones de casos individuales, asentando más el sistema jurídico de protección.

## VI. POLÍTICA Y DERECHO EN EL TRABAJO DE LA COMISIÓN

Al examinar la actuación de la CIDH en este cuarto de siglo, es factible observar una correlación dinámica y fecunda entre la política y el derecho, pues instituciones como ella se prestan admirablemente para el desarrollo de este fenómeno, más que en otros aspectos de la vida internacional. Es incuestionable que normas jurídicas rigen fundamentalmente la existencia de la Comisión, el tipo de derechos que debe tutelar, las acciones a su alcance para proteger tales derechos, el fundamento de las resoluciones que pronuncia, así como las obligaciones de los Estados frente a sus ciudadanos y frente a otros miembros de la comunidad regional. El derecho le da a todos los procedimientos de la Comisión una solemnidad de efectos. Es pues una institución altamente normada por reglas legales. Pero no puede desconocerse el importante papel que juega la política —por supuesto, la política bien entendida, provista de altos fines— junto con el derecho. Sería desconocer una realidad viva y actuante. Hay un ancho campo para el ejercicio de la política, en beneficio de los titulares de los derechos humanos, sobre todo, cuando la Comisión funciona en una comunidad regional de Estados, fuertemente influida por la política. Pero además

no es posible desconocer que los derechos humanos constituyen un poderoso ingrediente de las relaciones internacionales, un factor político de mucha importancia, al grado que la observancia de los derechos humanos o la falta de ella se emplea en ocasiones para aceptar o para censurar a un régimen. La circunstancia de que cuando los Estados enjuician a sus congéneres, por razón de mal comportamiento hacia ellos, no constituye intervención, es también un elemento político que gravita alrededor de estos derechos. Los derechos humanos, de acuerdo con la teoría imperante, ya no son de la exclusiva jurisdicción de cada Estado, sino del interés general de la comunidad.

Este campo político lateral al derecho que tiene a su alcance la Comisión es bastante extenso, además de ser muy útil para los altos fines que ella tiene encomendados. Por ejemplo, ello se refleja en la manera de redactar los informes, pero, sobre todo, en el lenguaje empleado en las conclusiones, en las que se asigne responsabilidad al Estado por violaciones a los derechos del hombre. También se percibe el influjo de la política en el tono empleado en las recomendaciones que formule la Comisión al gobierno. Se palpa la política también en el grado de insistencia de la CIDH para obtener anuencia o para hacerse invitar con el propósito de practicar una visita de inspección *in loco*. Existen también muchos aspectos políticos involucrados cuando se entabla un diálogo ininterrumpido con un gobierno respecto a mejoría de los derechos humanos o de los sistemas jurídicos internos. Otro factor político que necesariamente ha de tomarse en cuenta es la atmósfera de la Asamblea General en cuyo periodo de sesiones ha de presentarse un informe o el Informe Anual, y las actitudes posibles de los Estados miembros respecto al o a los Estados miembros que aparecen en los informes. Por último, tiene intervención la política cuando se trata de sentar un principio básico, o cuando es menester interpretar la Convención de San José en función de la tutela que se debe impartir, o sea sentando lo que ella misma llama "la doctrina" de la Comisión, que es una especie de jurisprudencia interpretativa, muy útil en los informes subsecuentes de este cuerpo.<sup>44</sup>

Otro aspecto importante del contacto de la política con el derecho es la tendencia manifiesta en algunos Estados grandes de acomodar la cuestión de los derechos humanos a su política exterior bilateral, observando una conducta selectiva hacia amigos y enemigos. Debe preverse contra estas actitudes que, aun cuando contuvieran la mejor

<sup>44</sup> La "doctrina" de la Comisión aparece contenida, en su mayor parte, en Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Diez años de actividades 1971-1981*, Washington, D. C., sección v, 1982, pp. 313-339.

intención hacia la tutela de esos derechos, que no es siempre el caso, dañan más que benefician el trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La tarea de protección debe dejarse exclusivamente a las instituciones especializadas, que están capacitadas técnica y profesionalmente para ello, y que actúan además con objetividad, independencia y neutralidad.

Todo ello revela de alguna manera que la CIDH no es un organismo estático, que aplica, como si fuera un tribunal, los preceptos jurídicos al caso concreto, de una manera mecánica e inflexible, sino que tiene funciones políticas muy delicadas, que debe ejercer con gran discreción, con talento, pero también con energía, y, al hacerlo, debe cuidar no comprometer irremisiblemente a ella. Ilustra asimismo sobre esa interesante relación entre derecho y política, que incide en el trabajo de las investigaciones internacionales y que pone en evidencia cómo el derecho internacional es la rama jurídica más cargada de tintes políticos que posiblemente cualquiera de las demás.

## VII. PERSPECTIVAS FUTURAS

De todo lo anterior es factible observar que la CIDH ha entrado a una de sus mejores épocas, que su autoridad es tenida en cuenta por los demás órganos de la OEA y por los Estados miembros, que guarda relaciones muy productivas con organismos internacionales afines de derechos humanos y de derecho humanitario, que su trabajo en la protección y en la promoción de los derechos humanos en América es efectivo y bien recibido. También es posible adjudicarle algún papel en el restablecimiento de la democracia representativa en varios países de nuestro hemisferio y en el descrédito de las dictaduras militares. La carrera de este organismo es pues ascendente, y se encuentra en el punto de haberse ganado el respeto y la confianza generales.

Pero podemos preguntarnos si el futuro continuará siendo promisorio para este organismo, y si podrá seguir ejerciendo su noble tarea al mismo ritmo y con la misma desenvoltura y efectividad. Los signos son por ahora muy alentadores. Ha crecido en los últimos años el número de Estados miembros de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, y varios de ellos, como Argentina y Uruguay —que la ratificó el pasado 19 de abril—, son ahora firmes apoyos de la labor de la Comisión. Ella misma palpa también lo que representa el respaldo técnico de la Corte Interamericana. Cuenta además con una muy eficiente Secretaría Ejecutiva, dotada de personal técnico altamente ex-

perimentado y calificado, que es un factor muy importante para su tarea. Tiene la Comisión sentada ya una doctrina sólida y aceptada.

Sin embargo, debe dejarse margen para algunos contratiempos que pudieran hacer desmerecer su labor. Primero están las carencias económicas de los miembros latinoamericanos de la OEA, que previsiblemente habrán de reflejarse en los presupuestos de la Comisión, obligándola a introducir ahorros, que limitarán su acción. Después está la tensión en el istmo centroamericano, que amaga con desembocar en un estado de violencia, perjudicial a los derechos del hombre. Tiene que tomarse en cuenta, asimismo, que si persisten las condiciones de pobreza general en la región latinoamericana, podrían surgir conflictos internos que conduzcan a violaciones de esos derechos fundamentales y a la alteración de la paz social. Existen, pues, algunas nubecillas que podrían traer mal tiempo y deben prevenirse las contingencias.

Pero creo, después de todo, que así como en el pasado, en este cuarto de siglo de su vida que estamos reseñando, la Comisión encontrará las mejores vías y los medios más apropiados para proseguir y la promoción de los derechos humanos en el continente americano.

César SEPÚLVEDA