

El Uso del Sistema Interamericano para los Derechos Humanos

El Uso del Sistema Interamericano para los Derechos Humanos

Guía Práctica para ONGs

Global Rights
Compañeros por la justicia

GLOBAL RIGHTS es un grupo de defensa de derechos humanos que trabaja con activistas locales para combatir la injusticia y ampliar las nuevas voces en el discurso global. A través de nuestras oficinas alrededor del mundo, nosotros(as) ayudamos a los activistas locales a crear sociedades justas con estrategias probadas para efectuar cambios.

- Buscamos justicia para las víctimas de abusos de derechos humanos.
- Trabajamos para promover igualdad racial y de género y ayudar a individuos y comunidades a sentir el empoderamiento para cambiar sus sociedades.
- Trabajamos a través de nuestras oficinas en Asia, África, América Latina, Europa, y los Estados Unidos., aliándonos con defensores de derechos humanos locales para consolidar su eficacia combatiendo abusos en sus países.
- Estamos enfocados en desarrollar las habilidades de los activistas locales, quienes son esenciales para dirigir las preocupaciones en derechos humanos y la promoción de justicia en forma tal como documentando y exponiendo abusos, conduciendo educación comunitaria, movilización, generando defensa legal y reformas políticas en países e internacionalmente, y utilizando las cortes para incrementar el acceso a la justicia a poblaciones perjudicadas.
- Ayudamos a activistas locales a interactuar con la comunidad internacional, incluyendo las Naciones Unidas, para visualizar los objetivos correspondientes en derechos humanos en sus lugares de origen.

Con el espíritu de las Naciones Unidas, estimulando los esfuerzos colectivos a nivel internacional (resolución 49/184), este manual se pone a disposición del público y de todas las personas interesadas para consultarla o utilizarla. Se autoriza la reproducción del texto para fines educativos y no comercial con la condición de que se reconozca al editor.

Las referencias a páginas web fueron realizadas en Marzo 2004. Las páginas web pueden cambiar frecuentemente. Se recomienda revisar las páginas web periódicamente para obtener información más reciente.

Las opiniones, resultados y conclusiones o recomendaciones expresadas en esta publicación son de Global Rights y no reflejan necesariamente las opiniones de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos o el Instituto de los Estados Unidos por la Paz.

Global Rights © May 2004
ISBN: 0-9753197-0-1



AGRADECIMIENTOS

Global Rights — Compañeros por la Justicia le gustaría agradecer a los escritores de esta guía: Carlos Quesada, Global Rights Director del programa de América Latina, Felipe González, Consultor para América Latina de Global Rights (1991-2003), Director de Programa de Derechos Humanos Programa y Profesor de Derechos Humanos Internacional en Diego Portales University, en Santiago de Chile, y Gastón Chillier, Director de América latina (2000-2003) y Mark Ensalaco, Director del Programa de Derechos Humanos, University of Dayton, Ohio.

Nos gustaría expresar nuestro aprecio a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos por permitirnos reproducir *Derechos Humanos, cómo presentar peticiones en el sistema Inter-Americano*.

Nos gustaría agradecer a las muchas organizaciones e individuos que han trabajado con nosotros acerca del Sistema Interamericano durante estos años. Esperamos que esta guía proporcione la ayuda a todos sus esfuerzos para promover los derechos humanos en las Américas. Quisiéramos especialmente agradecer a nuestros compañeros, quienes asistieron a nuestros talleres sobre el Sistema Interamericano – Casa Alianza, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), y la Asociación de Profesionales Afroamericanos – y a la Asociación de Profesionales Afrocolombianos, y la red de Abogados Afrolatinos y Caribeños – así como también a nuestros otros compañeros a través de las Américas.

Agradecimientos adicionales para Aimee Sullivan, Ann Andrews, Ariel Dulitzky, Claire Antonelli, Elizabeth West, Elvia Duque Castillo, Jennifer Rasmussen, Kate McCann, Kristina Campbell, Maria do Carmo Cruz, Marissa Ferri, Mark Bromley, y Zakiya Carr Johnson, quienes por su arduo trabajo y dedicación ayudaron a conducir este proyecto a su finalización.

Este proyecto no hubiera sido posible sin los generosos fondos otorgados por el Instituto de la Paz de Estados Unidos, la Fundación Ford, el Instituto Sociedad Abierta, la Fundación John D. & Catherine T. MacArthur, un donante anónimo, y, principalmente, a la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

I. UNA VISIÓN GENERAL DE LA OEA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS	1
II. FUNCIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	25
III. PAPEL DE LAS ONG EN LA COMISIÓN	41
VI. APLICACION DEL SISTEMA INTERAMERICANO EN EL AMBITO INTERNO	45
V. EL VALOR DEL SISTEMA INTERAMERICANO	61

PIES DE PÁGINA

ANEXOS

Introducción

Por más de veinte años, las organizaciones no gubernamentales (ONG) han desempeñado un papel cada vez más importante en la promoción y la protección de derechos humanos al nivel regional e internacional. Hoy, más que nunca, los defensores de los derechos humanos de las Américas están utilizando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para proteger los derechos humanos en nuestro hemisferio.

Desde el inicio de los años 90, Global Rights ha cultivado alianzas con coaliciones internacionales de ONG en las Américas para eliminar las barreras tradicionales en la participación de la sociedad civil frente la Organización de Estados Americanos (OEA). Global Rights está comprometida a expandir el acceso y la influencia de ONG y organizaciones de base animándoles a que utilicen efectivamente el Sistema Interamericano y ligen sus esfuerzos locales de incidencia o litigación a campañas más amplias. Nosotros(as) también trabajamos con nuestras alianzas para reforzar sus esfuerzos regionales con la movilización de la comunidad, educación pública, campañas en medios y otras formas de activismo local.

Global Rights ofrece esta guía como herramienta para las ONG interesadas en promover los derechos humanos al nivel regional. Invitando a nuestros aliados de Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Uruguay a participar en el desarrollo de la guía a través de su revisión y comentarios, esperamos haber creado un producto que responda efectivamente al amplio espectro en temáticas en derechos humanos que se están tratando a través del hemisferio. Esta guía es nuestra respuesta a las preguntas más comunes y difíciles realizadas por nuestros aliados en la región.

Nosotros(as) esperamos con esta guía:

- Proveer a las ONG de conocimiento acerca de los procedimientos formales y usos prácticos del Sistema Interamericano.
- Permitir a las ONG obtener más oportunidades de información cuando y como consideren necesario intervenir en el sistema interamericano;
- Proveer a nuestras ONG aliadas de nuevas ideas y estrategias prácticas que puedan utilizar para el avance de sus agendas locales.

Es también importante que las ONG aprendan cómo el esfuerzo de defensa multifacético en el uso de campañas que combinan activismo local y regional puede con frecuencia ser más exitoso dentro de los países en la construcción de apoyo público para la promoción y la protección de los derechos humanos. Este apoyo puede también ser vital para el éxito de metas a largo plazo al implementar la interpretación de las decisiones efectuadas por la Comisión o la Corte a su favor.

En esta guía usted leerá sobre la estrategia de los Pueblos Indígenas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de la decisión acerca de sus derechos a la tierra por parte de la Corte Interamericana. El caso de Awas Tingni provee activismo en sus regiones autónomas de Nicaragua con la oportunidad de utilizar esta decisión para establecer las demandas colectivas por sus tierras tradicionales / ancestrales. Usted también leerá sobre el caso de Ciudad de Juárez, una iniciativa que demuestra la importancia de las estrategias de movilización de la comunidad y de su impacto potencial dentro del Sistema Interamericano. El caso de Ciudad de Juárez también destaca algunos de los mecanismos menos familiares de la investigación de los derechos humanos que están accesibles dentro del Sistema Interamericano, incluyendo el valor de las visitas *in loco* y los informes elaborados por los Relatores Especiales.

¡Damos la bienvenida a sus comentarios y esperamos que esta guía asista a su organización en el desarrollo de ricas estrategias para ampliar la lucha por los derechos humanos en las Américas!

Gay J. McDougall
Director Ejecutivo, Global Rights
www.globalrights.org

I. UNA VISIÓN GENERAL DE LA OEA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

1.1 ¿Qué es la OEA?

La OEA es la sigla de la Organización de Estados Americanos¹. Fundada en 1948, pertenecen a ella todos los Estados del Continente Americano, incluyendo los de América Latina, el Caribe y Norteamérica. Posee en la actualidad 35 Estados Miembros. De ellos, Cuba es el único estado en la actualidad que no participa activamente en la OEA por habersele suspendido sus derechos en 1962.

La Organización fue creada en virtud de un tratado llamado Carta de la OEA², la cual ha sido reformada en sucesivas oportunidades. En ella se establecen las principales características de la Organización y su estructura orgánica, así como los derechos y deberes de sus integrantes.

La Organización de Estados Americanos tiene su sede principal en Washington, D.C., en Estados Unidos. No obstante, algunos de sus órganos se ubican en otros lugares, como por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos³ (que tiene su sede en San José de Costa Rica) y el Instituto Interamericano de Derechos del Niño⁴ (con sede en Montevideo, Uruguay).

La OEA lleva a cabo labores en los ámbitos diplomático, político, económico y de derechos humanos, así como en otras materias.

Gracias a los esfuerzos desplegados por organizaciones no gubernamentales y por diversos estados, las formas de participación de la sociedad civil en la OEA han ido ampliándose desde la realización de su firma.

1.2 ¿Cuáles son los órganos de la OEA con incidencia en materia de derechos humanos?

Es importante saber que el Sistema Interamericano es el nombre para los diversos organismos regionales que se ocupan de derechos humanos. La Organización de Estados Americanos posee dos órganos principales dedicados a la protección y promoción de los derechos humanos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estos organismos están integrados por especialistas que actúan a título personal, es decir, que no representan a los estados de los cuales son nacionales.

Existen dos órganos políticos de la OEA, el Consejo Permanente⁵ y la Asamblea General⁶, que también desempeñan un papel de importancia en materia de derechos humanos. A su vez, en el interior del Consejo Permanente operan varios organismos, entre los que se destaca la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP)⁷. Estos órganos se hallan integrados por los Estados Miembros de la Organización.

En la OEA existen además otros órganos con mandatos específicos que se relacionan con temas de derechos humanos, tales como la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)⁸, el Instituto Indigenista Americano⁹ y el Instituto Interamericano de Derechos del Niño¹⁰, la Unidad de Promoción de la Democracia¹¹ y el Comité Jurídico Interamericano¹². Sin embargo, estos organismos se concentran fundamentalmente en labores de estudio y promociones temáticas más que en trabajos de protección de derechos propiamente dichos.

1.3 ¿Cuáles son los principales tratados y declaraciones de la OEA?

¿Cuál es la diferencia entre un tratado y una declaración?

Los Tratados son acuerdos jurídicos internacionales que establecen derechos y deberes para quienes los ratifican. Los tratados pueden ser suscritos por organismos internacionales o por los Estados. Este último es el caso de todos los tratados de la OEA. Los tratados son jurídicamente **obligatorios** para quienes los suscriben. Una Declaración es un acuerdo menos formal, pero cuando recoge una práctica internacional extendida o normas imperativas de Derecho Internacional Público (conocidas como normas de *Ius Cogens*) es también jurídicamente obligatoria. Por ejemplo, los órganos internacionales de derechos humanos consideran que una serie de disposiciones de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre son obligatorias por las razones anteriormente señaladas. Existen Declaraciones solemnes y no solemnes. Las primeras generalmente contienen un Preámbulo y un articulado, y su adopción puede tomar un tiempo largo, usualmente varios años, ya que están precedidas por un intenso debate. Por las razones anteriores, son más importantes que las no solemnes, que son más breves y a menudo más específicas. Sin embargo, estas últimas también pueden ser importantes en un contexto determinado, como por ejemplo si contienen un pronunciamiento con respecto a un determinado país.

Como ya se ha mencionado, la OEA misma fue creada en virtud de un tratado, la Carta de la Organización. Para incorporarse a la OEA, un Estado debe ratificar la Carta de dicha organización. Esta Carta impone ciertas obligaciones a los Estados en materia de derechos humanos, por lo que todos los Estados Miembros de la OEA tienen el deber de proteger tales derechos, independientemente de que hayan o no ratificado otros tratados o declaraciones de dicho organismo.

En materia de derechos humanos, el principal tratado es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)¹³, también conocida como “Pacto de San José de Costa Rica”, por haber sido aprobada en dicha ciudad en 1969. La Convención entró en vigor en 1978, cuando un número suficiente de Estados la ratificó. Esta Convención regula el funcionamiento de la Comisión y de la Corte y consagra los principales derechos. En su versión original, la Convención se refiere fundamentalmente a derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, a la libertad personal, a la libertad de expresión, a elegir las autoridades y a ser elegidos para cargos públicos, etc.

Si bien la Convención Americana sobre Derechos Humanos contiene algunas referencias a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), estas son muy escasas. Por tal razón, la Convención se complementó posteriormente con un Protocolo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁴, llamado también “Protocolo de San Salvador”, en referencia al lugar donde fue aprobado. Este Protocolo entró en vigencia en 1998.

Otro instrumento de carácter general sobre derechos humanos es la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre¹⁵, adoptada en Bogotá con ocasión de la fundación de la OEA en 1948. Contiene un listado de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales más importantes.

En el marco de la OEA también ha sido aprobada una serie de instrumentos sobre aspectos específicos de derechos humanos. Entre los más importantes se encuentran la Convención

Interamericana Para Prevenir y Sancionar la Tortura¹⁶, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Pena de Muerte¹⁷, la Convención Interamericana Sobre Desapariciones Forzadas¹⁸, la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer¹⁹ (también llamada “Convención de Belém do Pará”) y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad²⁰.

Es importante destacar que estos tratados imponen ciertas obligaciones a los Estados. Como se establece en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana, los Estados partes en esta Convención se comprometen no solo a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, sino también “se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”. Los otros tratados imponen esta obligación para hacer efectivos los derechos consagrados en ellos.

**La peculiaridad de los tratados de derechos humanos:
obligar a los estados a proteger a las personas**

Generalmente, los tratados internacionales establecen obligaciones entre Estados. Por ejemplo, un tratado entre dos Estados vecinos puede fijar las fronteras comunes. En otras ocasiones muchos Estados acuerdan un tratado y se establecen obligaciones entre todos ellos (por ejemplo, en materia comercial). Usualmente, en esos tratados, cuando un Estado deja de cumplir sus obligaciones, los demás Estados también pueden quedar exentos de sus obligaciones.

La peculiaridad de los tratados sobre derechos humanos es que imponen a los Estados la manera en que deben comportarse en relación con las personas que habitan en el territorio bajo su jurisdicción. En consecuencia, cada Estado se obliga frente a los demás Estados a proteger los derechos humanos de tales personas, y además otorgan poderes a ciertos órganos (como la Comisión y la Corte Interamericana) para que supervisen el cumplimiento del tratado. En estos tratados, la falta de cumplimiento por parte de un Estado no excusa a los otros Estados de dejar de hacer efectivas sus obligaciones.

1.4 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se estableció en 1959 y entró en funcionamiento en 1960. Desde 1967 posee el carácter de órgano reconocido por la Carta de la OEA. Posteriormente, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos la estableció como uno de los órganos principales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La estructura, competencia y funciones de la Comisión se encuentran descritas en la Convención Americana y en el Estatuto y el Reglamento²¹ de la propia CIDH.

La Comisión tiene su sede en Washington, D.C., en las oficinas centrales de la OEA. Está compuesta por siete miembros, elegidos por los Estados de la Organización. Los comisionados se eligen por un período de cuatro años y pueden reelegirse una sola vez. No puede haber más de un comisionado de la misma nacionalidad. Se eligen a título personal, es decir, no en representación del Estado del que son nacionales.

¿Por qué es importante que los miembros de la Comisión actúen a título personal?

No todos los órganos internacionales de derechos humanos están integrados por personas que actúan a título individual. Por ejemplo, en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, son los Estados mismos los que se encuentran representados y pueden incidir en sus decisiones consideraciones de tipo diplomático. En cambio, en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el hecho de que sus integrantes no representen a Estado alguno ha contribuido significativamente a la eficacia e independencia de la Comisión. Así, incluso en épocas en que existían muchas dictaduras en el Continente Americano, la Comisión fiscalizó el comportamiento de esos gobiernos en materia de derechos humanos, y llamó a la comunidad internacional a tomar medidas para impedir que continuaran las violaciones a tales derechos.

Funciones de la Comisión.

La Comisión desempeña una serie de funciones que pueden ser resumidas de la siguiente manera:

Preparar Informes

La CIDH elabora Informes sobre la situación de los derechos humanos en determinados países. Generalmente estos Informes se han referido a la situación general, pero ocasionalmente estudian solamente algunos aspectos específicos (por ejemplo, las condiciones carcelarias en un determinado país).

La Comisión también prepara Informes temáticos que se refieren a la forma en que los Estados de la OEA tratan una materia; por ejemplo, la manera en que abordan los derechos humanos de la mujer.

Realizar Visitas *in Loco*

La Comisión efectúa Visitas *in Loco*, es decir, al lugar donde considera necesario evaluar la situación de los derechos humanos. A lo largo de sus más de cuatro décadas de trabajo, la Comisión ha visitado la gran mayoría de los Estados de la OEA. Estas visitas poseen gran importancia, puesto que le permiten a la CIDH adquirir información de primera mano acerca de la situación de los derechos humanos, entrar en contacto directo con la sociedad civil, interactuar con las autoridades y manifestarles los reparos que puedan existir con respecto a sus políticas y conductas y, de modo general, dotar de visibilidad a la Comisión al colocar el tema de derechos humanos en un lugar más prominente en la agenda y el debate público. Para ello, la Comisión usualmente mantiene informada a la prensa de su visita y efectúa una Conferencia de Prensa al término de esta.

Desarrollar un Trabajo Especializado en ciertas Áreas Temáticas, a través de Relatorías y otros Mecanismos

En algunas materias que considera de particular relevancia, la Comisión ha establecido Relatorías u otros órganos que se abocan de manera especial a estas. Un relator es alguien designado en su capacidad individual por un comité para investigar temas específicos en derechos humanos y preparar informes sobre dichos temas. Por ejemplo, en la actualidad existen Relatorías sobre libertad de expresión, derechos humanos de la mujer, condiciones carcelarias, indígenas, niños y trabajadores migratorios. También existe una Unidad dedicada a la protección de los Defensores de derechos humanos, que toma en cuenta los riesgos a los que a menudo se ven sometidos en su trabajo.

Conocer y resolver denuncias en casos específicos

Cualquier individuo u organización puede presentar denuncias por afectación de los derechos humanos de una o más personas ante la Comisión. La Comisión estudia estas denuncias, recibe las pruebas, dicta resoluciones al respecto, brinda seguimiento a sus resoluciones para comprobar que los Estados las cumplan, y envía casos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión también puede adoptar medidas cautelares urgentes en casos que así lo ameriten debido a la gravedad de la situación, con el objeto de proteger la vida u otros derechos de las personas. Además, puede solicitarle a la Corte que disponga medidas provisionales con el mismo fin.

Otras Funciones

La Comisión lleva a cabo una serie de funciones adicionales. Una de ellas es la promoción de los derechos humanos, es decir, difundir la importancia de la protección de estos derechos y del papel que el Sistema Interamericano juega al respecto. Otra labor relevante consiste en la participación de la Comisión en la preparación de tratados y declaraciones. Más recientemente, la Comisión ha venido desarrollando una función consultiva.

La Comisión lleva a cabo todas estas funciones empleando especialmente los parámetros establecidos en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

Las víctimas, sus familiares, sus abogados, y en general las organizaciones de la sociedad civil, pueden participar en diversas maneras para que la Comisión desempeñe estas funciones con eficacia. De hecho, esta participación de la sociedad civil a menudo resulta crucial.

En el Capítulo II de este Manual se revisan con mayor detalle las funciones de la Comisión y su uso práctico, así como las formas de incidencia de la sociedad civil.

La Evolución de la Comisión Interamericana: De Gobiernos Dictatoriales a Gobiernos Civiles

La Comisión Interamericana fue establecida originalmente en un contexto en el que existían numerosas dictaduras en América. En sus primeros años de actividad, la CIDH concentró su trabajo en la elaboración de Informes sobre la situación de los derechos humanos en países bajo regímenes dictatoriales. Posteriormente, desde mediados de la década de los 60, comenzó también a recibir y resolver denuncias en casos específicos. Estas denuncias se referían en su gran mayoría a violaciones masivas y sistemáticas del derecho a la vida, a la integridad física y psíquica (casos de tortura y otros malos tratos) y a otros derechos básicos. Sin embargo, el grueso de sus tareas continuó centrado en la elaboración de Informes, ya que a través de ellos se podía presentar un cuadro más general sobre dichas violaciones, sus causas y las formas de superarlas.

A partir de mediados de la década de los 80 y, en especial, desde la década de los 90, ya con un claro predominio de gobiernos civiles en la OEA, el conocimiento de denuncias específicas pasó a ser la labor principal de la Comisión. No obstante que, hasta la fecha, la mayoría de estas denuncias continúa refiriéndose a violaciones a la vida y la integridad personal, estas comenzaron a diversificarse desde el punto de vista temático, y empezó a llegar a la Comisión un gran número de casos por problemas de discriminación, debido proceso, libertad de expresión y otros asuntos.

1.5 La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) fue creada por la Convención Americana y entró en funcionamiento efectivo en 1979. La estructura, competencia y funciones de la Corte se encuentran descritas en la propia Convención y en el Estatuto y el Reglamento de la Corte.

La Corte tiene su sede en San José de Costa Rica. Está compuesta por siete jueces, elegidos por los Estados de la Organización. Los jueces se eligen por un período de seis años y pueden reelegirse una sola vez. No puede haber en la Corte más de un juez de la misma nacionalidad en el mismo tiempo. Dado su carácter de jueces, estos son elegidos a título personal y no en representación del Estado del que son nacionales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos posee dos funciones principales:

Función Contenciosa

A través de esta función la Corte conoce denuncias sobre casos específicos. Estas denuncias pueden ser enviadas por la Comisión o por los Estados, pero no así directamente por personas u organizaciones de la sociedad civil. La Corte recibe las pruebas y decide los casos, a la vez que establece indemnizaciones u otras formas de compensación y ordena a los Estados reformar su legislación o adoptar otras medidas. Posteriormente, la Corte da seguimiento a las resoluciones para asegurar su cumplimiento, y solo cuando la sentencia ha sido cumplida íntegramente se cierra el caso. *Solo aquellos Estados que han reconocido expresamente la jurisdicción contenciosa de la Corte se ven sometidos a ella.*

La Corte puede además, como se ha dicho anteriormente, adoptar medidas provisionales urgentes para proteger en casos urgentes los derechos básicos de las personas.

Si bien, como se ha indicado, las personas no pueden presentar directamente un caso ante la Corte, sí pueden participar a lo largo de su tramitación para asegurarse una adecuada defensa de sus derechos.

Función Consultiva

Por medio de esta función la Corte se pronuncia sobre problemas jurídicos relevantes en materia de derechos humanos en el Continente Americano. Para ello se basa en los tratados y declaraciones del Sistema Interamericano y también en instrumentos internacionales de otros sistemas internacionales de protección de tales derechos. En el ejercicio de su función consultiva la Corte también puede emitir pronunciamientos acerca de la interpretación de determinadas normas de instrumentos interamericanos. Esta función la ejerce la Corte respecto de todos los Estados Miembros de la OEA.

Durante su primera década de trabajo a partir de su establecimiento en 1979, la Corte se concentró casi exclusivamente en la emisión de Opiniones Consultivas, y sentó algunas bases importantes para la jurisprudencia del Sistema Interamericano. Desde fines de los 80, la Comisión comenzó a enviarle casos contenciosos con mayor regularidad, aunque todavía representaban un porcentaje bajo del total de casos decididos por la Comisión. Esto cambió a partir de la adopción de los nuevos reglamentos de la Corte y la Comisión en el año 2001, y el volumen de casos contenciosos ante la Corte aumentó significativamente. A pesar de que los Estados también poseen el poder de enviar casos a la Corte, esto solo ha ocurrido en una oportunidad, cuando en 2002 Perú remitió el caso de Lori Berenson al mismo tiempo que lo hacía la Comisión.

Más adelante en este Manual se estudian con mayor detenimiento las funciones de la Corte y su uso práctico, así como las formas de incidencia de la sociedad civil.

1.6 La Asamblea General y el Consejo Permanente de la OEA

La Asamblea General está integrada por los Estados Miembros de dicha organización, y son usualmente los Ministros de Relaciones Exteriores los que encabezan la representación de los respectivos estados. En algunos casos, no frecuentemente, algunas delegaciones estatales son encabezadas por el Presidente de la República u otra autoridad que ejerza el cargo de Jefe de Estado o de Gobierno.

Desde hace más de una década, la OEA efectúa una Asamblea General Ordinaria cada año, y cuando lo considera necesario realiza también asambleas generales extraordinarias. La Asamblea General Ordinaria es itinerante y normalmente tiene lugar durante tres días a partir del primer lunes de junio de cada año. Las asambleas generales extraordinarias se celebran por lo general en Washington, D.C., aunque no siempre es así.

El Consejo Permanente de la OEA es el órgano político de dicha organización que funciona regularmente y tiene su sede en Washington, D.C. Está compuesto por los Estados Miembros de la OEA, representados por sus respectivos embajadores.

Conjuntamente con el Secretario General de la Organización, el Consejo Permanente desempeña el trabajo cotidiano de esta en materias de índole política, diplomática, económica, comercial, etc. Entre tales materias se encuentran también los derechos humanos. A menudo algunas instituciones de la sociedad civil y las personas desconocen esto último. Si bien a lo largo de la historia de la OEA el trabajo del Consejo Permanente ha tenido tanto consecuencias positivas como negativas para la protección de los derechos humanos en América, lo cierto es que su incidencia es relevante en relación con tales derechos. De allí la importancia de conocer el papel de este órgano.

El Consejo Permanente se compone de una serie de comisiones en las que también pueden participar los organismos de la sociedad civil; la más relevante en materia de derechos humanos es la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP).

En la sección siguiente trataremos las funciones de la Asamblea General y del Consejo Permanente debido a que sus papeles son complementarios:

Elaboración de tratados y declaraciones de derechos humanos

Para comenzar la elaboración de un tratado o de una declaración en la OEA es indispensable que la Asamblea General así lo decida. En ocasiones, es posible que la Comisión Interamericana o alguna organización no gubernamental conciba inicialmente la idea de preparar un tratado o declaración sobre derechos humanos, pero para que se oficialice su elaboración la Asamblea General debe adoptar una decisión en tal sentido.

Una vez tomada tal decisión, la Asamblea General le encarga al Consejo Permanente que comience la preparación. Usualmente el Consejo Permanente formará un Grupo de Trabajo dentro de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos para que elabore el articulado del Proyecto de instrumento internacional. Dicho Grupo de Trabajo estará formado por representantes de aquellos Estados que deseen integrarlo. La posibilidad de la sociedad civil para incidir en la labor que lleve a cabo el Grupo de Trabajo depende en parte de la voluntad de los Estados, pero también en parte significativa de los esfuerzos de cabildeo realizados por las propias organizaciones no gubernamentales. *En este sentido, es importante que las ONG motiven a los Estados con políticas más protectoras de los derechos humanos a participar del Grupo de Trabajo respectivo. También es importante para la sociedad civil mantener canales de diálogo fluidos y constantes con los Estados, tanto mediante diálogos informales como mediante presentaciones escritas y orales ante el Grupo. Puede ser útil además que las organizaciones de la sociedad civil convengan al Grupo de Trabajo para que inviten a exponer a especialistas en la materia de que se trate.*

Normalmente la elaboración de un tratado o de una declaración toma varios años. Durante su elaboración se preparan sucesivos borradores que se presentan a su vez a consideración del Consejo Permanente, y en ocasiones, de la Asamblea General. A veces puede ser importante promover la apertura de un debate sobre el estado de un proyecto de instrumento en la Asamblea General, ya que las prioridades o los puntos de vista de los Embajadores ante la OEA no siempre son los mismos que los de sus respectivas Cancillerías, y un impulso de la Asamblea General puede resultar decisivo. Además, es importante el cabildeo en las Cancillerías, porque en el marco de la elaboración de tratados, estas envían a menudo presentaciones escritas al Grupo de Trabajo.

Una vez que el Consejo Permanente considera que un borrador se encuentra en su fase final, normalmente el propio Consejo afinará algunos aspectos del texto. Esta etapa también puede ser decisiva, ya que a veces el Consejo puede introducir cambios de importancia a última hora. De allí que el seguimiento por parte de las organizaciones de la sociedad civil también deba extenderse a esta etapa. Como desde hace varios años las asambleas generales son breves (tres días, en vez de los cinco que duraban antiguamente), lo más probable en la actualidad es que el texto del instrumento internacional aprobado por el Consejo Permanente se adopte sin modificaciones por parte de la Asamblea General. Allí radica también la importancia de que la sociedad civil intervenga ante el Consejo Permanente.

**Un Caso de Participación activa de la Sociedad Civil en la Preparación de un Tratado:
La Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas**

La idea de elaborar una Convención sobre desapariciones había comenzado a discutirse en la OEA a mediados de la década de los ochenta. Ello produjo también un efecto en la ONU²², donde se comenzó a trabajar en la preparación de una Declaración (solemne, es decir, con articulado) en la materia. En la ONU, la preocupación por las desapariciones se había originado en su práctica sistemática en América Latina, pero posteriormente se habían extendido a otros Continentes, en especial a Asia. En la OEA, la CIDH había preparado a fines de los ochenta una versión preliminar de la Convención que recogía los desarrollos jurisprudenciales más importantes. Sin embargo, a pesar de establecerse un Grupo de Trabajo en la OEA para su estudio, en la práctica pasaron varios años sin que los Estados le dieran un seguimiento efectivo al tema.

Sin embargo, en enero de 1992, la ONU aprobó la Declaración que venía preparando y se presentó entonces la paradoja de que, habiendo la ONU iniciado su labor en la materia basada en el impulso inicial que había tenido lugar en el Sistema Interamericano, terminaba su tarea antes que este. Claro está que se trataba de una Declaración y no de una Convención, como en el caso de la OEA, lo que también hacía para esta última más compleja su aprobación. Pero medido en cantidad de trabajo dedicado al respecto en uno y otro Sistema, era evidente que la ONU había contribuido con esfuerzos mucho mayores.

La aprobación por parte de la ONU de la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada hizo entonces que se agilizará el asunto en la OEA. Esta mayor agilidad, sin embargo, no vino acompañada de un criterio protector de los derechos humanos. El Grupo de Trabajo, conformado por Estados Miembros de la OEA, elaboró una nueva versión de la Convención, cuyas normas significaban un retroceso absoluto respecto del estado de cosas del Sistema en materia de desapariciones.

(Continúa en la próxima página)

Al apartarse por completo del Proyecto preparado por la Comisión, de la jurisprudencia de la Corte en Velásquez Rodríguez y otros casos, y de varias resoluciones de la Asamblea General, el nuevo borrador eliminaba toda referencia al carácter de crimen contra la humanidad de las desapariciones forzadas, aceptaba la invocación de la obediencia debida como causal de justificación, consideraba legítima el dictado de normas de amnistía en la materia y permitía el asilo político para sus perpetradores, entre otras disposiciones.

Este Proyecto, todavía inconcluso, llegó a la Asamblea General efectuada en mayo de 1992. La Asamblea debía decidir los pasos por seguir. El pequeño grupo de organizaciones no gubernamentales presentes, compuesto por FEDEFAM²³ (Federación Latinoamericana de Familiares de Detenidos Desaparecidos), Global Rights²⁴ (antes conocido como el International Human Rights Law Group), Amnistía Internacional²⁵ y la Comisión Internacional de Juristas²⁶, logró que la resolución allí aprobada incorporara la necesidad de escuchar a las entidades de la sociedad civil durante la siguiente etapa de tramitación del Proyecto de Convención. Ello fue precedido de un fuerte debate, con Estados que apoyaban y Estados que rechazaban dicha participación. Finalmente, se llegó a una solución de consenso según la cual el Grupo de Trabajo tendría que “escuchar” a las organizaciones de la sociedad civil.

Durante los dos años siguientes, las ONG formaron una coalición amplia y trabajaron activamente para fortalecer la Convención, con el propósito de asegurarse que esta recogiera el desarrollo internacional en la materia. Argentina, Canadá, Chile y Estados Unidos desempeñaron un papel relevante en esa dirección. En cuanto a la Comisión Interamericana, los Estados continuaron manteniéndola en un papel secundario, a pesar de ser experta en la materia.

Finalmente se adoptó un texto que, en términos generales, resultó satisfactorio en cuanto a los estándares, que modificaba la regulación de los cuatro aspectos anteriormente mencionados que habían sido objeto de severas críticas. En lo central, la Convención vino a consolidar, en un instrumento con rango de tratado, una serie de estándares que hasta entonces se habían venido desarrollando en el Sistema Interamericano, especialmente por vía interpretativa de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. No obstante, otro elemento que se supone debe estar presente en un tratado de esta naturaleza, cual es la creación de mecanismos específicos destinados a hacer más eficiente la protección, mereció escasa regulación. En su Proyecto original, la CIDH había creado algunos mecanismos específicos para enfrentar con urgencia las situaciones de desapariciones, que se eliminaron virtualmente por completo en el texto final, por lo cual será necesario continuar empleando los mecanismos establecidos en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

De todas formas, en el balance final la experiencia resultó positiva, tanto por haberse fortalecido significativamente la Convención como por haberse desarrollado una iniciativa de trabajo conjunto de una amplia coalición de ONG, que luego se proyectaría en un trabajo sistemático ante los órganos políticos de la OEA.

El Encargo, Recepción, Discusión y Aprobación de Informes en materia de Derechos Humanos y la Adopción de Resoluciones en la Materia.

La Asamblea General y el Consejo Permanente de la OEA son los órganos que ordenan la preparación de Informes en el área de derechos humanos, e igualmente reciben dichos Informes y los someten a debate y a su eventual aprobación.

Los órganos políticos de la OEA encargan numerosos Informes que tienen relación directa o indirecta con la temática de derechos humanos. Además, en el caso de la Comisión y la Corte Interamericana (esta última por mandato de la Convención Americana), estas deben presentar un Informe Anual sobre sus actividades.

Estos Informes son sometidos primeramente a consideración del Consejo Permanente. El Presidente de la Comisión y el Presidente de la Corte realizan presentaciones orales y luego los Estados expresan sus puntos de vista. En ocasiones estos debates alcanzan niveles fuertes, con Estados que cuestionan el trabajo de los órganos de derechos humanos mencionados que reaccionan generalmente frente a críticas hacia su récord de protección de los derechos humanos y otros estados que los apoyan. Estos debates suelen reflejar diferentes visiones de los Estados acerca del papel que desempeñan los derechos humanos, así como del papel de los órganos interamericanos en la materia.

Por el contrario, debido al formato reducido de la Asamblea General, actualmente no suelen producirse allí debates significativos a propósito de estos Informes, ya que muchos estados dan por reproducido lo que sostuvieron en el Consejo Permanente.

Si bien en razón de prácticas diplomáticas, el Consejo Permanente y la Asamblea General nunca rechazan formalmente los Informes de la Comisión o de la Corte, es importante tener en consideración que dichos órganos políticos sí emiten resoluciones a propósito de los Informes presentados, y que el contenido de tales resoluciones puede influir en la agenda de los órganos de derechos humanos. De allí la importancia de que la sociedad civil intervenga de manera activa en labores de cabildeo en relación con estas resoluciones. Esto conviene hacerlo tanto en el Consejo Permanente como en la Asamblea General, ya que se trata de resoluciones que a menudo son modificadas por esta en algunos aspectos.

Además, el Consejo Permanente y la Asamblea General conocen y deciden sobre muchas otras resoluciones con incidencia en materia de derechos humanos. Estas pueden referirse a los asuntos más diversos, tales como sistema judicial y derechos humanos, terrorismo y derechos humanos, fortalecimiento del Sistema Interamericano, participación de la sociedad civil en esta área, protección de los defensores de derechos humanos, etc. En la mayoría de los casos, una vez aprobadas estas resoluciones por el Consejo Permanente, estas son adoptadas sin mayores debates por la Asamblea General. Sin embargo, no en pocos casos la Asamblea les introduce modificaciones - a veces de importancia- y la sociedad civil ha jugado un

papel central en esto por medio de labores de cabildeo y convencimiento a algunos Estados.

Los Órganos Políticos y La Comisión Interamericana

Durante los años 1960, 70 y 80, a pesar de que muchos de los gobiernos representados en los órganos políticos eran dictatoriales, dichos órganos se hacían cargo usualmente de los aspectos sustantivos de los Informes de la Comisión, y debatían la situación de los derechos humanos de los respectivos Estados basados en dichos Informes. Además, era común que la Asamblea General emitiera una resolución refiriéndose de manera específica al país del que trataba el Informe. Si bien los gobiernos acusados a veces impedían las visitas de la Comisión y esgrimían duras defensas, los órganos políticos no eludían el debate, e imperaba en definitiva el apoyo de estos órganos a la CIDH. En esa época el Sistema Interamericano presentaba dos grupos muy marcados: por un lado, aquellos Estados con gobiernos inequívocamente dictatoriales que, masiva y sistemáticamente, violaban los derechos humanos; por otro, aquellos que no se encontraban en esa condición, y que aparecían en una situación comparada superior a la de los primeros, por poseer gobiernos civiles y no practicar los atentados contra el derecho a la vida de forma masiva.

Al desplazarse a un contexto de predominio de gobiernos civiles se pensaba que se produciría un apoyo significativo al trabajo de la Comisión. Sin embargo, esto no ha sucedido así. Si bien existen Estados que apoyan la labor de la Comisión, el grueso de los Estados desempeña un papel pasivo la mayor parte del tiempo, y reacciona en forma vehemente cuando se siente cuestionado por dichos órganos. Esto ha permitido también dejar espacios para el protagonismo de los Estados más beligerantes. **Todo esto hace especialmente importante la participación de la sociedad civil en el Consejo Permanente y la Asamblea General.**

Competencias exclusivas de la Asamblea General

Además de poseer las funciones complementarias con el Consejo Permanente previamente señaladas, la Asamblea General posee ciertas competencias exclusivas en materia de derechos humanos. Las principales son las siguientes:

Elegir a los jueces de la Corte y miembros de la Comisión

La Asamblea General elige los jueces y los comisionados entre los candidatos que hayan propuesto los Estados. Son también los Estados los que votan en la Asamblea General, como ocurre en todas las organizaciones intergubernamentales (la ONU, la Organización de Unidad Africana, el Consejo de Europa, etc.).

En consecuencia, la sociedad civil no puede participar directamente en la proposición de candidatos ni en su elección. *Sin embargo, a través del cabildeo puede ejercer influencia.* Esta influencia se presenta en varias etapas:

- Convenciendo a algunos Estados a presentar candidatos(as) que sean especialistas en derechos humanos (una exigencia contemplada en la Convención Americana que no siempre es cumplida) y promoviendo

sus candidaturas entre otros Estados. Se debe hacer notar que esta tarea se lleva a cabo fundamentalmente en las respectivas Cancillerías y no en el Consejo Permanente, ya que usualmente son las propias Cancillerías las que adoptan las decisiones al respecto. Para ello también puede recurrirse a medios de prensa. ***De cualquier modo, las ONG deberán evaluar, caso a caso, no solo las ventajas sino también las desventajas que para un candidato(a) pueda suponer al apoyo expreso de una ONG;***

- Haciendo ver a los Estados la inconveniencia de elegir candidatos(as) con un historial negativo en materia de derechos humanos, como, por ejemplo, si han ejercido funciones gubernamentales en regímenes dictatoriales. Este cabildeo puede realizarse tanto a través de las Cancillerías como durante la propia Asamblea General, y, en general, por medio de llamados de atención a la opinión pública;
- En general, promoviendo la necesidad de llevar a cabo un proceso transparente e informado, y con un debate amplio, con respecto a la calidad técnica de los(as) postulantes y de su experiencia en el tema.

Brindar seguimiento a las sentencias de la Corte

La Asamblea General de la OEA posee un mandato expreso emanado del artículo 65 de la Convención Americana para dar seguimiento a las sentencias de la Corte, y asegurar su cumplimiento efectivo por el o los Estados cuya responsabilidad haya sido establecida en la sentencia. La Corte debe informar a la Asamblea de aquellos casos en que los Estados no hayan cumplido con sus resoluciones para que la Asamblea adopte las medidas del caso. Este papel de la Asamblea se deriva del carácter de garantes colectivos del Sistema que poseen los Estados.

Sin embargo, en la práctica, la Asamblea General se limita a cumplir con la formalidad de esta función, sin dar un seguimiento que resulte realmente efectivo, ***por lo que es imprescindible un papel activo de las organizaciones de la sociedad civil a este respecto.***

Determinar los Presupuestos de los órganos de derechos humanos.

La Asamblea General cumple un papel importante en el establecimiento de los Presupuestos Financieros de la Comisión y la Corte Interamericana, aunque es el Secretario General de la OEA el que asigna los montos de manera específica. Se trata de un poder que ha adquirido creciente significación en los últimos años, ya que el incremento del volumen de casos en la Corte produce nuevas necesidades de financiamiento.

1.7 ¿Cuáles son las formas de participación de la sociedad civil en la OEA?

Las organizaciones de la sociedad civil siempre han tenido una participación muy activa en el desarrollo del trabajo de la Comisión y la Corte Interamericana. Respecto de la Comisión, ellas han desempeñado un rol crucial para apoyar sus tareas, denunciando violaciones, proporcionando información relevante para la elaboración de Informes sobre países, convocando a las víctimas para que declaren ante la Comisión en las visitas *in loco* que esta efectúa, etc. Además, la participación

de las ONG ha sido muy relevante en la tramitación de casos ante la Corte Interamericana, tanto en casos contenciosos - ya fuera como asesores de la Comisión o, más recientemente, actuando en forma autónoma en representación de víctimas- como en Opiniones Consultivas. Estas formas de participación se revisarán en el Capítulo II de este Manual.

Pero como se ha visto anteriormente, el Consejo Permanente y la Asamblea General de la OEA producen asimismo un impacto en materia de derechos humanos. Sin embargo, a lo largo de la historia de la OEA, no se les ha prestado a estos organismos la misma atención por parte de la sociedad civil. Esto ha comenzado a cambiar a partir de la década de los 90, cuando la sociedad civil comenzó a incrementar su presencia ante los órganos políticos. Como el Consejo Permanente y la Asamblea General se hallaban acostumbrados a una forma de trabajo en la cual no eran vigilados ni mucho menos contaban con la participación directa de las ONG, el proceso de apertura a una mayor participación no fue fácil. Pero fue justamente debido al empuje de una coalición de organizaciones no gubernamentales que lograron reunir el apoyo de gobiernos favorables a la idea, que se ampliaron las formas de participación de la sociedad civil ante los órganos políticos de la OEA.

Una Breve Historia de los Esfuerzos de la Sociedad Civil por Alcanzar una Mayor Participación en la OEA

Las pocas ONG que asistían hasta hace algunos años a la Asamblea General de la OEA lo hacían a través de una "concesión condescendiente", ya que era completamente discrecional para la OEA el invitarlas o no. Este hecho, sumado al que las ONG no podían realizar presentaciones ante la Asamblea, daba lugar a un círculo vicioso, puesto que dichas organizaciones no le veían sentido a destinar recursos para asistir a dichas asambleas. A pesar de ello, la participación de las ONG en las asambleas generales fue incrementándose progresivamente durante los noventa, debido a la creciente percepción de que, con todas las limitaciones del caso, se conseguían algunos éxitos en el cabildeo en las asambleas. Así se rompió el círculo vicioso, y a partir de 1997, la presencia de la sociedad civil aumentó significativamente, con una asistencia de varias decenas de ellas a la Asamblea General y varios cientos más que suscribieron una declaración conjunta.

En cuanto al Consejo Permanente, desde mediados de los noventa se comenzó a permitir de manera informal y no regular la asistencia de las ONG, pero sin que hubiera citación ni notificación de la agenda para ellas; estas se enteraban de que habría reuniones solo gracias a la buena voluntad de algunos representantes estatales. En otras ocasiones, y sin que existieran criterios predefinidos para ello, simplemente se les excluía de determinadas reuniones. Formalmente no estaban autorizadas a hacer circular documentos o realizar intervenciones orales. Debido a estas carencias y al impulso brindado al respecto por las propias ONG y algunos Estados, el Consejo Permanente estableció en 1994 un Grupo de Trabajo sobre la situación de las Organizaciones No Gubernamentales, destinado a avanzar hacia la creación de un mecanismo de status consultivo, que reconociera e institucionalizara su derecho a participar de los asuntos de la OEA. Sin embargo, en una primera etapa, este Grupo dio por concluidas sus tareas, sin recomendar el establecimiento de un status consultivo ni de nada que se le asemejara. Mientras el Grupo de Trabajo se encontraba activo, algunas ONG prepararon un borrador que contenía un conjunto de regulaciones sobre el status consultivo; este documento se le distribuyó a diversas delegaciones gubernamentales, pero ninguna de ellas llegó a someterlo al Grupo de Trabajo, por considerar que no habría disposición colectiva para trabajar sobre ellas.

Cuando parecía que el proceso hacia el establecimiento de un status consultivo se estancaba definitivamente, el asunto recobró un inesperado vigor como consecuencia de los lineamientos de la Segunda Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile en abril de 1998, en la que se enfatizó la necesidad de fortalecer las formas de participación de la sociedad civil.

Esto condujo a que en la Asamblea General de la OEA de ese año se adoptara una resolución que llamaba a hacer efectiva tal participación en la OEA. Un Grupo de Trabajo conjunto del Consejo Permanente y del CIDI (Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral) sobre el fortalecimiento y modernización de la OEA asumió entonces la tarea de avanzar en la fila para abrir nuevos cauces a la participación de la sociedad civil. Paralelamente, las organizaciones no gubernamentales establecieron una coordinación permanente para desempeñar un seguimiento permanente y formular aportes al mencionado Grupo de Trabajo.

(Continúa en la próxima página)

Seguidamente, el Grupo de Trabajo elaboró un borrador que contenía un conjunto de directrices detalladas que establecían un mecanismo de status consultivo. La Asamblea General de 1999 refrendó el trabajo en esa dirección, y aprobó una resolución sobre la OEA y la sociedad civil, la cual incluyó un anexo que contenía las mencionadas directrices. La resolución de la Asamblea creó una Comisión al interior del Consejo Permanente a cargo de dar seguimiento a las directrices y de completarlas antes de finalizar el año 1999.

La coalición de ONG continuó con su labor de seguimiento en esta etapa y envió un conjunto de observaciones sobre el borrador de directrices a la referida Comisión. Este proceso concluyó efectivamente en diciembre de 1999, al consagrarse un sistema de status consultivo para las entidades de la sociedad civil en la OEA. Lo anterior se concretó mediante la aprobación por la referida Comisión del documento denominado "Directrices para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA"²⁷ (incluido en los anexos), y su adopción unos días más tarde por el Consejo Permanente.

El Sistema de Status Consultivo de las ONG ante la OEA

El establecimiento de un sistema de status consultivo para las organizaciones de la sociedad civil puede llegar a transformarse, si es bien implementado, en un paso significativo hacia una OEA más transparente y eficiente. El sistema establecido presenta todavía insuficiencias, y si bien las ONG formularon a lo largo del proceso de su creación una serie de propuestas que fueron incorporadas, subsisten algunas limitaciones a su participación que no parecen ser coherentes con el propósito general de fortalecer la participación de la sociedad civil. De alguna manera subsiste un cierto "celo" de parte de algunos Estados respecto de que las organizaciones de la sociedad civil puedan asumir un papel que signifique un cierto desplazamiento del protagonismo desde los Estados Partes de la OEA a dichas organizaciones. Sin embargo, el establecimiento de un mecanismo de status consultivo abre las puertas al desarrollo de una dinámica diferente, que debiera conducir a una ampliación de las formas de participación de las ONG y de interacción entre estas y los organismos de la OEA.

Las directrices que establecen el status consultivo comienzan señalando (párrafo 1) que su objetivo es regular la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la OEA. Enseguida, se señala que se entenderá por organización de la sociedad civil "toda institución, organización o entidad nacional o internacional integrada por personas naturales o jurídicas de carácter no gubernamental" (párrafo 2). También se incluye un conjunto de principios que rigen la participación de las ONG, entre los cuales se resalta que los asuntos de que se ocupen deberán ser de competencia de la OEA, y las finalidades y propósitos que persiguen deberán ser congruentes con el espíritu, los propósitos y los principios establecidos en la Carta de la OEA" (4.a), y que su actividad deberá contribuir al desarrollo de las actividades de los órganos de la OEA (4.b).

El status consultivo reconoce el derecho de las ONG registradas a participar en las Conferencias de la OEA. Pero es respecto del Consejo Permanente y del CIDI que se introducen las innovaciones más significativas. Así, se establece que "[l]as organizaciones de la sociedad civil que hayan sido inscritas en el registro podrán designar representantes para que asistan a las reuniones públicas del Consejo Permanente, del CIDI y de sus órganos subsidiarios"; esto puede extenderse a las reuniones privadas con la autorización del Presidente, previa consulta con los Estados participantes (párrafo 13.a). Las ONG deberán ser además informadas acerca del calendario de reuniones públicas y de las respectivas agendas (13.b).

También se establece el derecho de las ONG a presentar documentos escritos sobre los temas de discusión, los que deberán ser distribuidos por la Secretaría de la OEA a los Estados Miembros. Cuando el documento exceda las 2000 palabras, la ONG deberá hacerse cargo del costo de su distribución (13.c). Se consagra así un derecho hasta ahora inexistente para las organizaciones de la sociedad civil: el de hacer circular documentos por canales oficiales de la OEA.

Otro paso sin precedentes en la OEA es el hecho de que las ONG podrán realizar presentaciones orales ante determinados órganos políticos. Estas podrán efectuarse en las reuniones de las comisiones, grupos de expertos y grupos de trabajo del Consejo Permanente o del CIDI. En el caso de las comisiones solo se autoriza una presentación al comienzo del debate, mientras que en los otros organismos puede hacerse una nueva presentación al finalizar la consideración de cada tema. Además, solo respecto de las reuniones de los grupos de expertos y grupos de trabajo - y no para las reuniones de comisiones- se establece que las ONG recibirán la documentación pertinente en forma previa a la reunión.

No obstante, en disposiciones aplicables a todos los casos anteriores, las directrices enfatizan que "[l]as organizaciones de la sociedad civil no podrán participar en las deliberaciones, negociaciones y decisiones que adopten los Estados Miembros" (con idénticas palabras en 13d y 13e). Estas disposiciones son ambiguas, y no dejan claro si eventualmente autorizarían a excluir a las ONG en determinados momentos durante las discusiones, lo que sería completamente contradictorio con los propósitos que animan el establecimiento de un sistema de status consultivo. Es tarea de los organismos de la sociedad civil promover una interpretación de estas disposiciones que permita una participación lo más amplia posible.

Para hacer lo más beneficioso posible el mecanismo del status consultivo, será indispensable que las ONG del hemisferio hagan uso efectivamente de las nuevas vías disponibles, de manera de extraer de ellas el mayor provecho para el fortalecimiento del Sistema Interamericano. ***Además, debido a la ambigüedad de algunas de las regulaciones del status consultivo, resulta indispensable un papel activo de las organizaciones de la sociedad civil para que dichas normas se interpreten de la manera que mejor favorezcan la transparencia y la participación.***

CÓMO ADQUIRIR STATUS CONSULTIVO ANTE LA OEA

Para adquirir status consultivo ante los órganos políticos de la OEA, las organizaciones de la sociedad civil deben dirigir la solicitud respectiva al Secretario General de la OEA a la siguiente dirección:

Secretaría General de la OEA
17th Street and Constitution Avenue, NW
Washington, DC 20006 USA

La solicitud debe contener los elementos que a continuación se indican:

- Nombre o razón social, domicilio y fecha de constitución de la organización, así como los nombres de sus directivos y de sus representantes legales;
- Áreas principales de trabajo de la organización e indicación de su relación con las actividades de los órganos de la OEA en los que pretende participar;
- Razones por las que estima que los aportes que pueda brindar a las actividades de la OEA resultarán de interés para esta;
- Identificación de las áreas de trabajo de la OEA en las cuales se compromete a apoyar las tareas que se lleven a cabo o a formular recomendaciones acerca de la mejor manera de alcanzar los objetivos de la OEA.

A la solicitud deberán adjuntarse los siguientes documentos:

- Acta constitutiva de la organización\
- Estatutos
- Informe Anual más reciente
- Declaración de misión institucional
- Estados financieros correspondientes al año anterior a la solicitud. Se deberán incluir las fuentes financieras públicas y privadas, y referirse de manera especial a las fuentes financieras gubernamentales.

Existe un Comité sobre la Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA, que es el encargado de dar trámite a las solicitudes. El Comité estudia las solicitudes y puede requerir información adicional. El Comité transmite las solicitudes al Consejo Permanente de la OEA, que es el que adopta la decisión sobre la solicitud.

¿Es indispensable la obtención de status consultivo para participar en la OEA?

En primer lugar, hay que reafirmar que cuando hablamos de status consultivo nos estamos refiriendo a la participación de la sociedad civil en relación con los órganos políticos de la OEA. La obtención o no del status consultivo no tiene relación, en cambio, con las actuaciones de las entidades de la sociedad civil ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Las actuaciones ante estos órganos se encuentran reguladas por la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y por los respectivos reglamentos de la Comisión y la Corte, y no por el sistema de status consultivo y se revisarán más adelante en este Manual.

En relación con los órganos políticos (Consejo Permanente y Asamblea General), si bien la obtención de status consultivo no es imprescindible para que una organización no gubernamental participe ante estos, ello resulta altamente recomendable. Cuando una ONG carece de status consultivo, queda a completa discreción de los órganos políticos si acceden o no a su participación. En cambio, cuando sí lo posee, dicha participación corresponde al ejercicio de un derecho, del que, como tal, la ONG no puede ser despojada discrecionalmente. Además, la adquisición de un status consultivo permitirá a la ONG mantenerse mejor informada acerca del quehacer de la OEA, y la pondrá en mejores condiciones para hacer más eficaz su participación.

Una resolución del Consejo Permanente del año 2003 fortaleció la participación de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente de aquellas registradas bajo el sistema de status consultivo. El documento, denominado “Estrategias para incrementar y fortalecer la participación de las Organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA²⁸”, le encomendó a varios organismos de dicha institución la implementación de una serie de medidas prácticas al respecto, con el objeto de aumentar el acceso a información sobre la OEA por parte de las ONG, a crear instancias regulares de debates en la OEA con la participación de dichas instituciones y de establecer mecanismos adecuados de difusión sobre estas materias. La resolución también exhortó a los Estados Miembros de la OEA a adoptar ciertas medidas con los mismos objetivos.

1.8 Algunos aspectos prácticos del cabildeo ante el Consejo Permanente y la Asamblea General

Como ya se ha indicado, para proporcionar un adecuado seguimiento a las materias de que trata el Consejo Permanente, lo óptimo es mantener una labor de cabildeo constante. Sin embargo, esto puede resultar difícil para las ONG que no tienen sede o representantes en la ciudad donde opera el Consejo Permanente. De allí que, por una parte, sea aconsejable que tales ONG establezcan contactos con sus similares que sí tengan sede en Washington, D.C. y, por otra, que estén al tanto de cuáles son los momentos claves durante cada año para participar directamente ante el Consejo Permanente. También es importante conocer la forma de preparar y llevar a cabo la participación ante la Asamblea General.

Como la Asamblea General de la OEA se realiza a comienzos de junio, este es el punto de partida de cada ciclo anual de trabajo. La Asamblea emite una gran cantidad de resoluciones para ser implementadas por el Consejo Permanente y sus órganos subsidiarios a lo largo del año, los que deben usualmente rendir cuenta del trabajo efectuado ante la siguiente Asamblea General.

Los momentos de mayor actividad de las ONG frente al Consejo Permanente y su Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos coinciden con los períodos de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que es cuando se reúne el mayor número de organizaciones no gubernamentales de todo el Continente Americano en Washington. El primero de estos períodos de sesiones tiene lugar normalmente a fines de febrero y comienzos de marzo de cada año. El segundo se efectúa generalmente a fines de septiembre e inicios de octubre.

Las ONG aprovechan esos períodos para acordar estrategias y realizar presentaciones orales ante el Consejo Permanente de la OEA y sus organismos subsidiarios. Tales presentaciones suelen ir acompañadas de presentaciones escritas. Estas presentaciones pueden ser complementadas por otras que se efectúen a lo largo del año. Además, con ocasión de dichas visitas, las ONG usualmente sostienen reuniones con Embajadas de los Estados ante la OEA.

En las sesiones de fines de febrero y comienzos de marzo se da seguimiento a esas tareas por parte de las ONG.

Lo óptimo sería que el mayor número posible de ONG participara en las sesiones del Consejo Permanente dedicadas a materias de derechos humanos. Sin embargo, como a menudo esto no resulta posible debido a razones de escasez de recursos, se pueden canalizar presentaciones por escrito y establecer formas de coordinación con ONG que sí asisten a las sesiones.

Además, un medio complementario de cabildeo es el que se realiza ante las propias Cancillerías con el propósito de procurar influir en las instrucciones que estas envían a sus Misiones ante la OEA.

Sin embargo, es importante considerar que, si para una ONG la decisión acerca de una resolución es crucial (como, por ejemplo, si tiene relación con el respectivo país), es conveniente realizar los mayores esfuerzos para intervenir en las sesiones respectivas ante el Consejo Permanente y no esperar hasta la Asamblea General, ya que actualmente, en la gran mayoría de los casos, las resoluciones acordadas en el Consejo Permanente se aprueban sin modificaciones en la Asamblea General, por no disponer esta del tiempo suficiente para reabrir un debate sustancial al respecto.

Para participar en la Asamblea General debe enviarse una carta al Secretario General de la OEA, con 60 días de anticipación, al menos (ver ejemplo de carta en el Anexo de la guía). Si la ONG posee status consultivo su participación estará asegurada, en tanto que si no lo posee, aunque en la práctica lo más probable sea que no tenga problemas para participar, en rigor se trata de una decisión discrecional del Secretario General el invitarla o no. No es necesario que una ONG realice trabajo en varios países para participar en la Asamblea; es decir, la situación es diferente a la de órganos de la ONU como su Comisión de Derechos Humanos, donde sí es necesario realizar un trabajo internacional (o asistir bajo el auspicio de una ONG internacional) para poder participar.

Para llevar a cabo una preparación adecuada para la Asamblea General hay que entenderla como una continuación del trabajo que se efectúe ante el Consejo Permanente. Como se ha señalado previamente, la Asamblea General es el lugar donde se da inicio y fin a cada ciclo anual, y lo que allí desemboca es lo que el Consejo Permanente ha venido realizando a lo largo de ese período. Esto no quiere decir que, para una ONG que no haya podido asistir a sesiones del Consejo Permanente, o que no haya podido interactuar de otra forma con dicho Consejo, carezca de sentido participar en la Asamblea General, aunque debe considerarse que, en este último caso, su posibilidad de impacto disminuirá considerablemente.

Existe una coalición internacional de ONG de derechos humanos que trabajan ante el Sistema Interamericano que, además de dar seguimiento a la actividad del Consejo Permanente, prepara una serie de iniciativas en preparación de la Asamblea General (Véase el Anexo para información de contacto de la Coalición). Una de estas iniciativas consiste en una declaración conjunta, que incluye tanto a las ONG que participarán en la Asamblea como a otras que, aunque no podrán hacerlo, tienen interés en exponer su punto de vista.

Inmediatamente antes de la Asamblea General, las ONG usualmente efectúan un Seminario u otro Encuentro para debatir los temas más pertinentes que, en lo que se refiere a derechos humanos, se tratarán en la Asamblea. Se invita también a participar en este seminario a delegados estatales para sensibilizarlos acerca de las principales preocupaciones de las entidades de la sociedad civil.

Las ONG también efectúan una Conferencia de Prensa en la que dan a conocer sus propuestas a la Asamblea General. Esta habilita un Salón de Prensa en el que es posible mantener un contacto fluido durante la realización de las sesiones. Por su carácter internacional, no solamente los medios de comunicación del país sede cubren la Asamblea, sino también de otros países, al igual que agencias internacionales de noticias, por lo que, al menos potencialmente, es posible que los planteamientos de la sociedad civil alcancen una difusión mayor.

Además, desde que se estableció el sistema de status consultivo, se realiza también inmediatamente antes de la Asamblea un Foro convocado por la OEA en el que participan e intervienen la sociedad civil, los Estados y las autoridades de la OEA, incluso su Secretario General. Esta es otra instancia para dar a conocer a los Estados y la OEA los puntos de vista de las organizaciones no gubernamentales.

Por el contrario, durante la Asamblea propiamente dicha, las posibilidades de efectuar presentaciones orales de las ONG son sumamente escasas. Si bien con el establecimiento del status consultivo se ampliaron para las ONG sus formas de participación oral en otras instancias de la OEA, no ocurrió lo mismo respecto de la Asamblea General debido a la menor duración de esta en comparación con la que tenía antiguamente. No obstante, una fórmula práctica a la que se ha recurrido en algunas ocasiones consiste en lograr que algún Estado permita a las ONG ocupar parte de su tiempo, o bien que un Estado lea algún documento preparado por las ONG. Un ejemplo de lo primero ocurrió cuando Panamá, país anfitrión de la Asamblea General de la OEA en 1996, cedió parte de su tiempo a una ONG de personas con discapacidad visual para que expresara sus observaciones al Proyecto de Convención Interamericana Para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad –aprobada algunos años más tarde. Ejemplo de lo segundo fue la lectura que realizó el Canciller de Costa Rica, Estado sede de la Asamblea realizada en el 2001, de un documento preparado por un grupo de ONG.

Sin perjuicio de lo anterior, las ONG pueden hacer presentaciones escritas, que se canalizarán por los conductos oficiales de la OEA (es decir, pasan a ser documentos de la Asamblea). ***Sin embargo, la labor más importante que pueden llevar a cabo las organizaciones de la sociedad civil durante la Asamblea propiamente dicha (ya hemos señalado anteriormente las iniciativas de relevancia que pueden llevarse a cabo inmediatamente antes de esta) es la actividad de cabildeo.*** En este sentido, de manera coordinada, las ONG efectúan reuniones con las delegaciones estatales y las autoridades de la OEA, tanto para influir en las decisiones que puedan adoptarse por la Asamblea como para diseñar estrategias de trabajo futuro. También se producen múltiples contactos informales, incluso algunos durante el proceso de revisión y enmienda de algunos proyectos de resoluciones.

Durante la Asamblea, las ONG se reúnen constantemente para mantenerse informadas y coordinadas acerca de los avances y obstáculos en las labores de cabildeo. El último día de la Asamblea realizan una reunión de balance y proyecciones del trabajo efectuado. Tal como se aprecia, es importante que la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la OEA se extienda no solamente a la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sino también a los órganos políticos de la OEA, considerando la influencia – a veces decisiva – que estos órganos políticos ejercen sobre el trabajo en materia de derechos humanos de la OEA.

LAS RELACIONES ENTRE EL CARIBE INGLÉS Y EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Desde el comienzo, las relaciones entre los países del Caribe Inglés y el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos no ha sido muy buena. A mediados de los años 60, cuando estos países obtuvieron su independencia, hubo un fuerte debate en las élites políticas sobre si deberían o no unirse a la Organización de Estados Americanos, institución que ha sido percibida por los países del Caribe inglés como un lugar para que “hablen” los latinoamericanos.

Los aspectos geográficos, así como la posibilidad de recibir apoyo de la OEA, particularmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), prevalecieron sobre temores por aspectos culturales y políticos; aún así, a algunos países les tomó años unirse a la OEA: a Trinidad y Tobago, cinco años, y a Jamaica siete años, después de su independencia.²⁹

El aspecto del lenguaje fue y aun sigue siendo un aspecto que distancia las relaciones entre el Caribe inglés y sus contrapartes latinoamericanas. En adición, los sistemas políticos del Caribe Inglés eran más estables que las contrapartes latinoamericanas.

Hay que tomar en cuenta que fue la ratificación de Granada en 1978 la que permitió la que Convención Americana entrara en vigencia. Por otro lado, Trinidad y Tobago, el único país del Caribe inglés en reconocer la jurisdicción de la Corte Interamericana, se convirtió en el primer país en denunciar un tratado de derechos humanos en 1998³⁰.

La denuncia hecha por Trinidad y Tobago causó un revuelo en la región; esta hizo que Jamaica amenazara con hacer lo mismo, y si a esto le agregamos el fracaso en lograr que los otros cuatro estados del caribe inglés aceptaran la jurisdicción contenciosa de la Corte, y el rechazo de todos los demás países del caribe de ratificar la Convención Americana, excepto Barbados, nos debe hacer reflexionar acerca del verdadero interés de estos países en la protección internacional de los derechos humanos y del trabajo pendiente por hacer.

No cabe duda que parte de la discordia entre los países del Caribe inglés y el Sistema Interamericano es la Pena de Muerte; esta pena que se encuentra en todos los libros de derechos de los países anglófonos, y ha representado una razón de peso para no ratificar la Convención Americana o aceptar la jurisdicción contenciosa de la Corte.

Es importante que dentro de la participación de las ONG se trate de incorporar e incentivar la participación de las ONG de derechos humanos del Caribe inglés. Existen organizaciones importantes en Belice, Barbados, Jamaica y Saint Vincent y las Granadinas, que podrían ser invitadas a participar en las Asambleas de la OEA y en otras actividades, y a promover actividades a lo interno de esos países para promover el Sistema Interamericano.

II. FUNCIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

En este capítulo se presentan las diferentes funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, salvo la referida a casos individuales, debido a su mayor extensión. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante se llamará “Comisión” o “CIDH”).

La Comisión posee las siguientes funciones:

- Preparar Informes sobre Países
- Realizar Visitas *in Loco* (es decir, al lugar donde ocurren los hechos);
- Desarrollar un Trabajo Especializado en ciertas Áreas Temáticas, mediante de Relatorías y otros Mecanismos;
- Llevar a cabo Labores de Promoción y otras Iniciativas;
- Conocer y Resolver Denuncias en Casos Específicos.

2.1 Informes sobre países

La Comisión prepara y publica Informes sobre Países de dos maneras. La primera, mediante un Informe dedicado exclusivamente a un país, que puede llegar a ser muy extenso (de más de 100 páginas) y que usualmente está precedido por una visita al respectivo Estado, salvo que este no autorice a la CIDH para ingresar a su territorio. La segunda manera consiste en un Informe más breve, que usualmente alcanza unas 10 o 20 páginas, e incorporado en el Informe Anual de la Comisión. Generalmente, la función de estos Informes breves consiste en dar seguimiento a Informes dedicados exclusivamente a un país. Tales informes pueden o no estar precedidos de una visita de la Comisión o de algunos de sus miembros.

Los Comisionados se distribuyen los diferentes países que forman parte de la OEA. Por lo mismo, para garantizar la eficacia del trabajo de las ONG, es conveniente identificar al Comisionado a cargo del respectivo país³¹. Asimismo, el personal de la Comisión cuenta con una o más personas dedicadas a determinados países, a los que también conviene identificar.

Durante las primeras décadas de funcionamiento de la Comisión, los Informes sobre Países se concentraban de manera prácticamente exclusiva en violaciones a los derechos civiles y políticos. Esto se debía a que tales derechos (como, por ejemplo, el derecho a la vida, el derecho a no ser torturado, el derecho a no ser detenido arbitrariamente, etc.) constituían los derechos violados a gran escala por los regímenes dictatoriales. Posteriormente se fue asentando la práctica de que tales Informes sobre Países también se referían a Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

Los Informes también han llegado a incorporar una perspectiva de género para analizar las violaciones, y se refieren a otros colectivos vulnerables, tales como pueblos indígenas, poblaciones afrodescendientes u otros existentes en el respectivo Estado.

La elaboración y publicación de Informes sobre Países constituyó prácticamente la única tarea que la Comisión llevó a cabo en sus primeros años de funcionamiento. En esos primeros años, la Comisión elaboró Informes sobre Cuba, Guatemala, Haití y República Dominicana.

Incluso cuando la tramitación de casos individuales empezó a desarrollarse a mediados de la década de los sesenta, la tarea principal de la CIDH continuó siendo la preparación de Informes sobre Países. Esta fue la situación hasta alrededor de 1990. Existían dos razones básicas para ello. En primer lugar, muchos de los Estados contra los cuales se interponían denuncias individuales no participaban en la tramitación del caso, es decir, no contestaban la denuncia y no enviaban respuesta alguna a los requerimientos de la Comisión al respecto, o bien solo respondían de manera sumaria, sin entrar al fondo de los alegatos ni mucho menos presentar pruebas de descargo. En segundo lugar, y dado que la Comisión lidiaba fundamentalmente con violaciones masivas y sistemáticas, esto es, aquellas que obedecían a un plan deliberado de ciertos Estados, la solución de casos individuales, ya fuera que el Estado hubiera o no participado en la tramitación, resultaba notoriamente insuficiente. Si de lo que se trataba era de enfrentar cientos y hasta miles de violaciones cometidas en un corto tiempo por un mismo Estado, resultaba imposible que la resolución de casos específicos, con la tramitación que estos requieren pudiera ser efectiva. Salvo ante ciertos casos paradigmáticos, era más conveniente denunciar la situación general de los derechos humanos a través de Informes sobre Países.

El impacto de estos Informes se veía (y continúa viéndose hasta la actualidad) favorecido además porque, para su preparación, la Comisión ha recurrido desde un comienzo a visitas *in loco*, es decir, visitas al lugar donde las presuntas violaciones han ocurrido. Este mecanismo, que se revisará más adelante en este capítulo, ha probado ser crucial para realzar el perfil de la Comisión, puesto que es justamente durante tales visitas que esta alcanza su mayor cobertura de prensa, así como es en ese momento que atrae especialmente la atención de las autoridades estatales, de las víctimas y de otras personas e instituciones interesadas en los derechos humanos. De hecho, la Comisión siempre recibe nuevas denuncias durante estas visitas. Incluso en los casos en que la Comisión no está autorizada para visitar un país, el solo hecho de la falta de autorización tiende a producir interés en la opinión pública y coloca a las autoridades estatales en la necesidad de explicar su actitud.

Los procesos de transición a la democracia en la casi totalidad de los Estados de la OEA requirieron replantear la preparación y publicación de Informes sobre Países por parte de la Comisión. Algunos Estados sostuvieron que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en general, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en especial, habían sido creados en un contexto en el que la situación de los derechos humanos en el Continente difería sustancialmente de la de los noventa. El antiguo contexto correspondería a aquel en que predominaban las dictaduras que cometían violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, mientras que el de los noventa se caracterizó por la presencia de gobiernos democráticamente electos, que supuestamente estarían - como regla general - preocupados ellos mismos por la protección de tales derechos. Estas diferencias de contexto -sostenía este grupo de Estados- ponían en evidencia lo inadecuado de las funciones y formas de operar del Sistema - especialmente de la Comisión- respecto de las necesidades presentes. Prosiguiendo con su argumento, planteaban entonces que la CIDH debería concentrarse en sus labores de promoción de los derechos humanos, es decir, en difundir el conocimiento acerca de tales derechos y en realizar actividades de educación en la materia. El rol de protección de los derechos humanos debería, en

consecuencia, ser entregado básicamente al nivel interno de los Estados, y será necesario reducir el papel de la Comisión o incluso, como se sugería a veces entre líneas, eliminarlo.

Una propuesta central en este sentido consistía en poner fin a los Informes sobre Países de la Comisión Interamericana. Estos Informes, según los países que propugnaban su abolición, tuvieron sentido en la época de las dictaduras, pero ya no lo tenían en el nuevo contexto.

Una propuesta alternativa consistía en terminar con la facultad de la Comisión de decidir cuáles Estados son merecedores de un Informe, y dejar tal determinación a los órganos políticos de la OEA. Se trata de una idea que los Estados a los que se refieren los Informes han venido planteando desde que la Comisión iniciara esta modalidad de trabajo. Pero lo cierto es que, si se contrasta la situación en el Sistema Interamericano con la de la ONU (donde la selección de los países que requieren de un Relator Especial es realizada por los Estados que integran la Comisión de Derechos Humanos), se apreciará que el mecanismo establecido en el Sistema regional es muy superior.

En este contexto, la Comisión explicó cinco criterios – en vigencia actualmente - para determinar los países que se hacen merecedores de Informes:

- Cuando se trata de Estados regidos por gobiernos que no han llegado al poder mediante elecciones populares, por el voto secreto, genuino, periódico y libre, según normas internacionalmente aceptadas;
- Cuando se trata de Estados donde el libre ejercicio de los derechos consignados en la Convención Americana o la Declaración Americana ha sido en efecto suspendido total o parcialmente, en virtud de la imposición de medidas excepcionales tales como el estado de emergencia, el estado de sitio, prontas medidas de seguridad y demás;
- Cuando existen pruebas fehacientes de que un Estado comete violaciones masivas y graves de los derechos humanos garantizados en la Convención Americana, Declaración Americana y demás instrumentos de derechos humanos aplicables; constituye motivo de especial preocupación en este caso las violaciones de los derechos que no pueden suspenderse, como las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y la desaparición forzada;
- Cuando se trata de Estados que se encuentran en un proceso de transición de cualquiera de las tres situaciones arriba mencionadas;
- Cuando existan situaciones coyunturales o estructurales que afecten seria y gravemente los derechos humanos, incluyendo situaciones graves de violencia, graves crisis institucionales, procesos de reforma institucional con graves incidencias negativas para los derechos humanos, u omisiones graves en la adopción de medidas necesarias para hacer efectivos los derechos humanos.

La Comisión además adoptó como práctica el envío anticipado de un borrador de Informe al Estado. De este modo el Estado puede hacer las observaciones que le parezcan pertinentes. Posteriormente la Comisión elabora una versión final del Informe, y atiende, según su criterio, las observaciones del Estado.

La elaboración de Informes sobre Países por parte de la Comisión continúa teniendo pleno sentido en ciertas circunstancias y por eso esta función ha sido reafirmada por la propia CIDH. Los Informes cubren necesidades que la tramitación de casos individuales no satisface por sí sola, particularmente cuando es necesario analizar la situación general de derechos humanos en un país, constatar avances o retrocesos, vigilar ciertos derechos o hacer sugerencias a las autoridades del Estado (las que en ocasiones solicitan ellas mismas estos Informes).

Utilizando Conjuntamente los Informes Sobre Países de la CIDH y la ONU

El sistema de Informes sobre Países de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los preparados por la ONU son complementarios, y generalmente resultará conveniente para la sociedad civil intentar ambas vías. Cuando la gravedad de la situación de los derechos humanos así lo amerite, debe procurarse que tanto la CIDH como uno o más órganos de la ONU preparen y difundan dichos Informes.

En este sentido, las organizaciones no gubernamentales deben realizar labores de cabildeo que muestren a la Comisión Interamericana que las condiciones se enmarcan dentro de alguno de los cinco criterios antes señalados para que se elabore un Informe sobre el país, y deben llevar a cabo similares iniciativas para que se designe un Relator Especial o, en subsidio, se encargue a otros órganos de Naciones Unidas la elaboración de Informes.

Esto permite la vigilancia de la comunidad internacional sobre un país y crea mayor conciencia en la población local acerca de la gravedad de la situación o la posibilidad de ciertas transformaciones, y se aumentan así los espacios para un cambio de conducta de autoridades de los distintos poderes del Estado.

En materia de Informes no existe un problema de duplicidad por el hecho de que diferentes órganos internacionales los elaboren paralelamente, sino que, muy por el contrario, las iniciativas paralelas potenciarán el trabajo. Incluso, cuando tanto la CIDH como órganos de la ONU preparan Informes sobre un mismo país, dichos organismos se coordinan e informan mutuamente, lo que redundará en Informes más completos, acuciosos y de mayor impacto.

2.2 Visitas *in Loco*

Entre las atribuciones más importantes de la CIDH está la de practicar visitas *in loco* (en el lugar) a los países. Las visitas se integran generalmente con dos o más miembros de la Comisión y abogados de la Secretaría que los apoyan, que viajan al país objeto del Informe y mantienen reuniones con autoridades de los poderes del Estado, ONG y demás miembros de la sociedad civil, y se trasladan a distintos puntos del país: visitan centros de detención, medios de comunicación social, iglesias, fuerzas armadas y de policía, y en general cualquier entidad o persona necesaria para evaluar la situación del país respectivo.

Las visitas pueden tener diferentes propósitos. Pueden estar destinadas a estudiar la situación general de los derechos humanos en el país que se visita. También es posible que se visite un país para verificar la situación de un derecho específico o situación particular, como, por ejemplo, para estudiar la situación de los pueblos indígenas en un país o sus condiciones carcelarias. También puede la Comisión realizar una visita *in loco* para recabar información respecto de una petición presentada ante la Comisión.

En ocasiones, además, la CIDH ha sido invitada por gobiernos que desean demostrar avances en derechos humanos o promover reformas que se encuentran bloqueadas por congresos o poderes judiciales anticuados. La Comisión realizó su primera visita *in loco* en la República Dominicana, en 1961. Hasta la fecha ha realizado más de 80 visitas *in loco*.

Sin perjuicio de lo anterior, las observaciones *in loco* cumplen funciones y objetivos importantísimos, que van mucho más allá de la verificación de hechos. ***El mero hecho de la presencia de la Comisión en un país genera un debate sobre la situación de los derechos humanos.*** En casi todas las visitas de la Comisión, los periódicos, radios y canales de televisión permanentemente difunden las actividades que realizan y se refuerza el debate público sobre el tema. Normalmente, al término de su visita, la CIDH presenta sus primeras impresiones a través de una conferencia de prensa que obviamente genera una gran atención en los medios, las autoridades y el pueblo en general. Todo esto permite además conocer y tener acceso al Sistema Interamericano a un mayor número de personas. Una visita de la Comisión también cumple funciones de prevención de violaciones futuras, dado que en muchas oportunidades, al dar esta a conocer la situación de los derechos humanos en un país, contribuye a que la opinión pública, tanto nacional como internacional, se informe, exija el respeto de los derechos y ejerza una mayor fiscalización sobre las autoridades estatales. Por último, las visitas también cumplen una labor educativa y de promoción de los derechos humanos. La Comisión procura educar a las autoridades acerca de sus obligaciones internacionales en relación con la situación que ha encontrado. Educa también a la ciudadanía en general difundiendo el tema de los derechos humanos y el rol que en su defensa puede cumplir la Comisión. Finalmente, educa a la comunidad internacional dando a conocer la situación de los derechos humanos en los países de la región.

Una Visita *in Loco* que Puso Fin a las Desapariciones Forzadas en Argentina

Un caso paradigmático de Informe sobre Países fue la preparación de un Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina en 1979-1980. Este Informe y los hechos que lo rodearon produjeron un impacto significativo no solo en la OEA, sino también en las Naciones Unidas y en la práctica misma de las desapariciones forzadas en Argentina. En 1979, o sea, en plena dictadura militar, la Comisión efectuó una visita *in loco* a Argentina. La visita se extendió durante 17 días, una de las más largas realizadas por la CIDH. Ya iniciada la visita, la Comisión recibió información acerca de que varias decenas de personas se encontraban en detención clandestina en un sector aislado de una cárcel, que para todos los demás efectos (y presos) era pública. La CIDH recibió incluso información sobre los nombres de algunas de esas personas. Los miembros de la Comisión solicitaron a las autoridades una lista de las personas presas, constatando que las personas detenidas clandestinamente no se encontraban en ella. Una vez en la cárcel, y luego de insistir en que querían visitar todas las dependencias de la misma, comenzaron a escuchar gritos de “¡estamos aquí, estamos aquí!” Ante la evidencia, las autoridades del penal tuvieron que ceder y permitirle a la Comisión reunirse privadamente con las personas detenidas clandestinamente y que, según todos los indicios, estaban destinadas a desaparecer.

Esto ocurrió en un contexto en el cual el Gobierno argentino había negado permanentemente la detención clandestina de personas, así como su responsabilidad en las desapariciones forzadas. Al poner estos antecedentes en conocimiento de la Asamblea General de la OEA se produjo un enorme revuelo, y Argentina amenazó con retirarse de la organización si se aprobaba una resolución en contra suya. Finalmente, la Asamblea adoptó una resolución en la que, en tanto que se abordaba el problema de las desapariciones forzadas, no se mencionaba expresamente a Argentina, pero, de cualquier modo, el efecto de la visita de la CIDH ya había tenido lugar.

En la ONU, la atención prestada a las denuncias sobre la situación de los derechos humanos bajo la dictadura argentina había sido muy escasa. Pero las evidencias de primera mano encontradas por la CIDH transformaron también la situación en la ONU, al establecerse el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas, que se abocó principalmente en un inicio a las condiciones en Argentina en la materia.

La intervención de la Comisión salvó numerosas vidas, tanto las de las personas que encontró como las de otras víctimas potenciales. La práctica masiva de desapariciones cesó casi de inmediato.

La decisión de realizar una visita *in loco*

Para que la Comisión pueda realizar una visita siempre se requiere una autorización del Gobierno. La forma en que se consigue dicha autorización varía de caso en caso. Una visita se puede presentar por invitación del propio Gobierno, aunque casi siempre es la propia Comisión la que solicita al Gobierno que la invite. En ocasiones los gobiernos autorizan las visitas con el ánimo de aparecer como colaboradores en la Comisión, para presentarse como abiertos a la fiscalización internacional con el fin de despejar dudas sobre su situación de derechos humanos. También la invitación a la Comisión puede deberse a la presión ejercida por la sociedad civil, o a que un Gobierno desee impulsar reformas como se planteara previamente.

Entre las razones que llevan a la Comisión a tomar la decisión de realizar una visita *in loco* en un país está la acumulación de denuncias por violaciones de derechos humanos, especialmente cuando de ellas se pueda inferir un cuadro sistemático de violaciones graves. La Comisión también puede solicitar autorización para realizar una visita *in loco*

con el propósito de estudiar el progreso que haya ocurrido en el área de los derechos humanos a partir de sus últimas observaciones sobre el país.

En cualquier supuesto, la Comisión siempre necesitará información de la sociedad civil para evaluar si es necesario realizar la visita. ***De allí que resulte fundamental que las organizaciones de la sociedad civil le envíen periódicamente a la CIDH información sobre la situación de los derechos humanos en el país, el grado de respeto de estos, las violaciones existentes, la actitud del Gobierno, etc.*** No existe ningún mecanismo, formato o fecha especial para enviar esta información. Básicamente, cuando se producen informes sobre los derechos humanos, siempre es bueno remitirlos a la Comisión. Es una buena idea solicitar audiencias ante la Comisión en Washington para expresar el interés de la sociedad civil de que la Comisión realice una visita.

Otro aspecto pertinente previo a la visita de la Comisión es que esta está precedida por una visita del abogado(a) del personal de dicho órgano encargado del país respectivo. Por lo mismo, será de suma importancia mantener un contacto permanente y fluido con esa persona, para así influir en la coordinación de la visita *in loco* de la Comisión.

Las actividades de la Comisión durante una visita

A lo largo de su historia, la Comisión ha ido creando una práctica en cuanto a las actividades que lleva a cabo en los países que visita. La duración de una visita depende del tamaño del país, de la gravedad de la situación y de la agenda de trabajo. Por lo general, las visitas se extienden entre cinco y diez días. La Comisión siempre se reúne con autoridades públicas de los distintos poderes del Estado. Así, usualmente se entrevista con el Presidente de la República o quien sea el Jefe del Poder Ejecutivo, con miembros del Congreso y del Poder Judicial. También se suele reunir con Ministros relevantes en materia de derechos humanos, tales como el de Interior (Gobernación), el de Defensa, Justicia, Relaciones Exteriores, etc. En muchos casos, la CIDH solicita reuniones especiales con otras personas relevantes tales como el Jefe de la Policía, el Defensor del Pueblo, el Fiscal General, la Junta Nacional Electoral, el organismo encargado de las cuestiones indígenas, etc.; todo dependerá de qué temas le preocupan a la Comisión en especial.

Dentro del sector oficial, por lo general la Comisión visita cárceles, cuarteles militares, tribunales, etc. En ocasiones visita campos de refugiados. Generalmente la Comisión visita la capital y algunas regiones del país, aunque en muchas ocasiones ha visitado comunidades indígenas. La decisión de los lugares que se visiten también dependerá en gran medida de la información que reciba de la sociedad civil.

Además de lo anterior, la Comisión se reúne con distintos estamentos de la sociedad civil, por ejemplo, con organismos no gubernamentales, autoridades religiosas, periodistas y sindicatos. También suele encontrarse con partidos políticos, tanto oficialistas como de oposición, y también con líderes indígenas o de comunidades autóctonas.

El fin de todas las entrevistas que sostiene la Comisión, así como la documentación que recolecta, es permitirle formarse una opinión general sobre lo que sucede en el país. Lo más importante de la práctica de la Comisión, como se ha señalado, es que no solamente se reúne con las autoridades. Esto facilita que reciba opiniones e información de diversas fuentes y no cuente solo con el punto de vista oficial. Con ello se fortalece enormemente la imparcialidad de las conclusiones a las que arriba la Comisión.

Con ocasión de una visita *in loco*, la Comisión puede recibir (lo que casi siempre ocurre) denuncias de violaciones a los derechos humanos en casos particulares. Este tipo de denuncias puede tener dos objetivos. Primero, presentar una denuncia para que siga el trámite normal establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este caso será necesario que se satisfagan los requisitos establecidos en dicha Convención para darle tramitación. Otra posibilidad es que estas denuncias de casos individuales se utilicen para ejemplificar la situación que se vive en el país.

Para poder desempeñar libremente sus funciones, la CIDH requiere de una serie de garantías de parte del Gobierno. En particular, el Gobierno debe conceder a la Comisión todas las facilidades necesarias para llevar a cabo su tarea. Entre los aspectos más relevantes el Gobierno debe autorizar que la CIDH acuda al lugar que quiera y se entreviste con quien estime pertinente, con el compromiso de que no se tomarán represalias de ningún orden en contra de las personas o entidades que cooperen con la Comisión. El cumplimiento de esta obligación del Gobierno es fundamental para el éxito de una visita.

El Informe de la Comisión como consecuencia de una visita

En la mayoría de los casos, la Comisión emite un Informe luego de realizar una visita *in loco*. Dicho Informe no solamente relatará las actividades que realizó, sino que principalmente describirá la situación que encontró, y la analizará a la luz de las obligaciones internacionales del país y efectuando recomendaciones al Gobierno para mejorar la situación de los derechos humanos. Se puede encontrar un anticipo del contenido de dicho Informe en el comunicado de prensa que emite la Comisión al final de su visita.

La Comisión generalmente utiliza el siguiente formato en sus Informes para analizar la situación de los derechos humanos en un país:

- Revisa los derechos y garantías establecidos por la Constitución del país.
- Analiza las obligaciones internacionales del país en el campo de los derechos humanos (convenciones que hayan sido ratificadas por el país).
- Expone las medidas concretas adoptadas por el Gobierno para garantizar el respeto de los derechos humanos en el país.
- Busca características comunes en las denuncias de las violaciones de derechos humanos presentadas por las ONG y los testimonios de víctimas individuales.
- Con base en sus observaciones efectuadas durante su visita, el Informe analiza los factores que la Comisión considere que hayan contribuido a las violaciones de los derechos humanos en el país.
- El Informe analiza cada uno de los derechos consagrados en la Convención que se aleguen haber sido violados en las denuncias generales e individuales, verifica el cumplimiento de cada uno de ellos en el Estado miembro, delineando primero su norma jurídica y describiendo luego las

observaciones generales de la Comisión con base en su visita, y por último, presenta casos seleccionados de violaciones del derecho presentado.

- Finalmente, el Informe incluye una serie de conclusiones generales y recomendaciones dirigidas al Gobierno para que cese las violaciones que haya constatado, o para que mejore la situación en las áreas que así lo requieran.

Estos Informes son muy importantes y han producido un impacto muy fuerte en diversos países del Hemisferio. Los Informes han contribuido a que los gobiernos cambien o abandonen ciertas prácticas violatorias de los derechos humanos, han promovido que otros países se interesen por lo que sucede en dicho Estado y han servido para legitimar las denuncias que la sociedad civil venía realizando.

La sociedad civil y las visitas de la Comisión

La sociedad civil cumple un rol fundamental en todo el proceso de una visita *in loco*. En otras palabras, la actividad de las ONG es fundamental antes, durante y después de la visita. De una adecuada participación de las ONG dependerá en buena medida el éxito o fracaso de una visita. ***De allí que el trabajo constante, coordinado y estratégico de la sociedad civil sea crucial si se desea que la Comisión visite el país y que luego emita un buen Informe que produzca un impacto relevante en la situación de los derechos humanos en el país.***

Es por ello fundamental que la visita de la Comisión se transforme en una herramienta de gran importancia de las ONG para proteger y promover los derechos humanos, y para encontrar un aliado en la Comisión.

El primer desafío de la sociedad civil es conseguir que la Comisión se convenza de la necesidad de realizar una visita, y luego que el Gobierno la invite o la autorice a llevarla a cabo. Para ello, la información que se brinda a la Comisión es muy importante. También es de gran ayuda procurar asistir a las sesiones de la Comisión de manera regular con anterioridad a la visita, y reunirse con los miembros o abogados de la CIDH cuando se tenga oportunidad. En lo que se refiere al trabajo con las autoridades del Gobierno para que inviten a la Comisión, este deberá encauzarse generalmente a través de labores de cabildeo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, que es el que representa al Gobierno en sus contactos directos con la Comisión.

Si se consigue que la Comisión y el Gobierno concuerden en la necesidad de llevar a cabo una visita y en que se otorgue la autorización correspondiente, el papel de la sociedad civil antes de la visita continuará siendo fundamental. En esta etapa, la sociedad civil debe ayudar a la Comisión, y en particular a la persona que se encuentre a cargo de la organización de la visita, a preparar la agenda. Así, los organismos de la sociedad civil deben hacer sugerencias sobre los temas principales, las autoridades con las que se deben efectuar reuniones, los lugares o regiones que se visitarán y otros aspectos que resulten relevantes en el contexto específico del país. También la sociedad civil es fundamental para establecer contactos con un amplio espectro de ONG y facilitar los encuentros entre estas y la Comisión.

Siempre en esta etapa previa, la sociedad civil tiene todavía la necesidad de prepararse para la visita. Por un lado, debe educar al público en general sobre lo que significa la visita y su importancia. Por otro, debe preparar la información y documentación que entregará a

la Comisión. Finalmente deben coordinarse todos los grupos necesarios a fin de que se aproveche de la mejor manera posible la presencia de la Comisión en el país. Talleres, reuniones y conferencias de prensa son algunas de las actividades que la sociedad civil suele realizar como parte de la preparación de la visita.

Durante la visita en sí, la sociedad civil debe mantener un contacto lo más constante posible con la Comisión, con el fin de acompañar la tarea que esta se encuentra llevando a cabo. Esto permitirá ir evaluando la visita mientras se desarrolla para así poder cubrir algunos aspectos que no hayan sido previstos y que aparezcan sobre la marcha, para facilitar el trabajo de la Comisión y procurar sacar el mejor provecho de su estadía.

Generalmente la Comisión sostiene una reunión ampliada con las ONG. Esta reunión será o no abierta al público en la medida en que ello resulte conveniente y seguro – por ejemplo, en el contexto de una dictadura usualmente esto no será seguro debido a posibles infiltraciones de personas. En dicha reunión los representantes de la sociedad civil presentan la información y documentación, les hacen sugerencias a los Comisionados, les proponen temas que tratar con las autoridades, etc.

La CIDH sostiene, además, reuniones con ONG en particular, ya sea para tratar casos específicos o profundizar en determinados aspectos de la situación de derechos humanos en el país.

Mientras la Comisión está en el país, la sociedad civil también debe aprovechar el momento para proporcionarle su visión al público en general sobre la situación de los derechos humanos. Como la presencia de la Comisión despierta el interés de los medios de comunicación, estos también recurren a las ONG para saber de sus comentarios y opiniones.

El último día de su visita, la Comisión generalmente efectúa una conferencia de prensa y difunde un comunicado. Dado que el Informe de la Comisión puede tardar varios meses, este comunicado de prensa es un instrumento importante para el trabajo de las ONG de dar seguimiento inmediato a la visita de la Comisión.

Con posterioridad a la visita, la Comisión se abocará a la preparación de un Informe. En esta etapa la sociedad civil debe continuar suministrándole información y responder a dudas que en general la Comisión pueda tener.

Una vez que la Comisión ha dado a conocer el Informe, la sociedad civil tiene aún un papel de gran importancia. Las ONG juegan un papel fundamental al difundir el Informe de la manera más amplia posible para extender al máximo su alcance e impacto. Esto se puede referir al Informe en general o a determinados aspectos que cubra, tales como derechos humanos de las mujeres o de los pueblos indígenas. Se pueden preparar también resúmenes para la prensa para hacer más fácil el acceso al Informe, que usualmente será extenso.

El Informe también constituye una herramienta para el trabajo de las ONG respecto del Estado. En particular, es importante leer y analizar las recomendaciones que la Comisión emite para mejorar la situación de los derechos humanos. Las ONG pueden desarrollar planes para motivar a las distintas autoridades a cumplir con dichas recomendaciones.

Finalmente, la sociedad civil debe continuar informando a la Comisión sobre la situación de los derechos humanos, el grado de cumplimiento que las autoridades le hayan dado a las recomendaciones emitidas, así como la evolución de las distintas materias que la Comisión haya tratado en su Informe.

2.3 Trabajo especializado en ciertas áreas temáticas, a través de relatorías³² y otros mecanismos

En los últimos años, la Comisión ha venido desarrollando una serie de iniciativas de carácter temático, es decir, referentes a algún derecho o derechos en particular o a determinados colectivos, que resultan ser complementarias para los Informes sobre Países, y que se relacionan con la situación general de los derechos humanos en un Estado específico (salvo, excepcionalmente, cuando se ha elaborado un Informe sobre alguna situación específica de un país, como, por ejemplo, sus condiciones carcelarias). En este sentido, se han elaborado Informes sobre temas tales como la situación de los derechos humanos de las mujeres, de las personas privadas de libertad, las condiciones de los trabajadores migratorios y sus familias, etc.

Algunos de estos Informes han sido elaborados como un conjunto por parte de la Comisión. Sin embargo, a partir de la década de los noventa, se ha venido estructurando un conjunto de relatorías en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Como es bien sabido, en las Naciones Unidas las relatorías juegan un papel de importancia en materia de derechos humanos. En la ONU existen numerosas relatorías temáticas.

En los últimos años la CIDH ha creado una serie de relatorías temáticas (sobre prisiones, derechos humanos de la mujer, derechos de los pueblos indígenas, libertad de expresión, entre otras).

No obstante, estas relatorías temáticas en general poseen un perfil considerablemente más bajo en el Sistema Interamericano que en las Naciones Unidas. La razón de ello es que los recursos disponibles pertinentes son muy limitados en la CIDH. Salvo en el caso de la Relatoría sobre Libertad de Expresión, son los propios miembros de la Comisión quienes se han desempeñado como relatores. Dado que los miembros de la Comisión no son funcionarios a tiempo completo, estos deben realizar dichas tareas además de muchas otras; de allí que su papel se haya circunscrito a la elaboración de algunos estudios, sin que estos hayan alcanzado el mismo impacto que los Informes sobre Países.

La situación ha sido diferente en el caso de la Relatoría Para la Libertad de Expresión – creada en 1998 -, ya que al contar esta con recursos propios, está encabezada por un Relator a tiempo completo y posee su propio personal. Esto ha llevado a que tal Relatoría desarrolle actividades de mayor envergadura que las demás. Esto acarrea consecuencias en varios ámbitos, que se exponen a continuación.

En primer lugar, la Relatoría prepara y publica anualmente un Informe sobre la situación de la libertad de expresión en el Continente. Este Informe se publica como un volumen adicional al Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En segundo lugar, la Relatoría brinda seguimiento a los casos en materia de libertad de expresión que se hallan en curso en el Sistema Interamericano. Esto no significa que las denuncias en la materia deban ser presentadas ante el Relator, sino que deben continuar enviándose al Secretario Ejecutivo de la Comisión. Sin embargo, cuando se trata de una denuncia en esta temática, es conveniente hacer llegar copia de dicha denuncia a la Relatoría,

que realizará su seguimiento. También es recomendable mantener contacto regular con la Relatoría durante la tramitación del caso.

En tercer lugar, la Relatoría efectúa un seguimiento de atentados contra la libertad de expresión a nivel interno de los Estados, aun cuando tales violaciones no hayan llegado ante el Sistema Interamericano. Al respecto, el papel de las organizaciones no-gubernamentales es crucial, ya que usualmente estas deberán ser las que pongan en conocimiento y llamen la atención de la Relatoría acerca de tales hechos. La Relatoría puede emitir comunicados de prensa y/o tomar contacto con autoridades del respectivo país para superar las violaciones ocurridas.

Finalmente, la Relatoría forma parte de la delegación de la Comisión durante las visitas *in loco* que realiza, y efectúa además sus propias visitas. Lo primero – el acompañamiento de la Relatoría en las visitas *in loco* de la CIDH – se ha convertido en una práctica habitual, y representa un refuerzo en las iniciativas de la Comisión en lo que se refiere a la protección de la libertad de expresión. La Relatoría lleva a cabo además sus propias visitas. En general, por tratarse de un órgano unipersonal, resulta más expedito preparar una visita de la Relatoría que de la Comisión como conjunto; por lo tanto, en situaciones urgentes, es conveniente que las ONG locales se pongan en contacto con el Relator para plantearle la necesidad de una visita.

También existe en el interior de la Comisión Interamericana una Relatoría Sobre Derechos de la Mujer. A diferencia de la Relatoría Para la Libertad de Expresión, la dedicada a las cuestiones de género no posee personal propio, sino que la encabeza uno de los Comisionados. La Relatoría Sobre Derechos de la Mujer ha realizado estudios de valor sobre estos derechos en el Hemisferio, pero al carecer de personal propio, difícilmente tal Relatoría podrá llevar a cabo un acompañamiento efectivo en casos específicos en la manera en que lo hace la Relatoría Para la Libertad de Expresión. Por otra parte, los Informes adoptados sirven para promover conciencia sobre los derechos contemplados, de modo que su difusión por parte de la sociedad civil reviste gran importancia.

Una tercera Relatoría se ha dedicado a las condiciones carcelarias, con el fin de determinar hasta qué punto son compatibles con los estándares internacionales de derechos humanos. Para tales efectos, la Relatoría llevó a cabo un estudio comparativo de la situación en la materia en los Estados de la OEA.

Otra Relatoría, creada en 1997, es la que se aboca a los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio. Hasta el 2002, esta relatoría había publicado cuatro Informes, que se encuentran contenidos en diversos Informes Anuales de la CIDH. Esta Relatoría se refiere solamente a los trabajadores migratorios y sus familias cuando estos se encuentran en el extranjero. La CIDH ha aclarado que la relatoría no aborda la situación de los migrantes internos, los desplazados internos, los apátridas, los refugiados o los solicitantes de asilo, no obstante que algunos de ellos puedan transformarse en trabajadores migratorios.

También es importante notar que existen Relatorías sobre la situación de los desplazados internos, los pueblos indígenas y los derechos del niño

A pesar de las limitaciones de las Relatorías por falta de recurso, es conveniente mantener informados a los Relatores en los temas que les corresponden. Ello contribuye entre otras cosas a impulsar peticiones individuales sobre dichos casos o a asegurar su inclusión en los Informes sobre Países.

Otro órgano dependiente de la CIDH en cuestiones temáticas es la Unidad sobre Defensores de Derechos Humanos. Esta Unidad fue creada a fines de la década pasada a instancias de las organizaciones no gubernamentales, con el propósito de fortalecer los mecanismos de protección de tales defensores y llamar la atención de los Estados respecto de las violaciones a los derechos humanos de las que son objeto.

Los temas que aborda la Comisión no se limitan a los anteriores, ya que, según las circunstancias, esta también puede efectuar estudios en otras áreas. Por ejemplo, luego de los atentados contra las Torres Gemelas, la CIDH preparó un extenso estudio temático sobre el terrorismo y los derechos humanos, y mostró cómo la lucha contra el primero debe ceñirse a los estándares internacionales de derechos humanos. En este caso, así como en Informes de Relatores, es valioso difundirlos y utilizarlos para la protección y promoción de los derechos humanos.

2.4 Labores de promoción de los derechos humanos y otras iniciativas

Además de las funciones previamente descritas, la CIDH desempeña actividades de promoción de los derechos humanos, así como otras tareas.

Labores de promoción

Estas labores, que la CIDH emprende a través de seminarios, publicaciones, pasantías y otros medios, se han referido básicamente a tres grandes ámbitos: la difusión de los derechos humanos en general, la promoción del propio Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la educación acerca de la necesidad de incorporar los derechos humanos al orden jurídico interno.

El primero de los aspectos mencionados se refiere a las tareas que la Comisión lleva a cabo con respecto a la necesidad de que la población de los países del Continente tome conciencia acerca de sus propios derechos. Se trata de un esfuerzo dirigido a resaltar la dignidad humana, médula de los derechos humanos. Por esta vía se pretende lograr que los derechos humanos no queden solo dentro de una consagración jurídico-normativa, sino que se hagan realidad en la cultura de las sociedades americanas. Esto está estrechamente conectado con la eficacia de tales derechos, ya que si las víctimas de las violaciones no tienen cabal conciencia de ellos, se favorecerá la impunidad. Esto también se vincula con el afianzamiento de sistemas democráticos genuinos; en efecto, la conciencia acerca de sus derechos es un factor dinamizador de la participación ciudadana, así como del control por la ciudadanía de la gestión pública.

El segundo ámbito apunta a las labores de promoción que la Comisión ha emprendido para dar a conocer a los habitantes del hemisferio la existencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como los pasos básicos que deben seguir para interponer denuncias ante la Comisión. Dado que la Comisión carece de los medios para llevar a cabo investigaciones *motu proprio*, depende de la iniciativa de la sociedad civil para conocer de las violaciones a los derechos humanos. Gran parte de las actividades de promoción de la CIDH se han concentrado precisamente en este ámbito, por el interés directo de la Comisión en cuanto a que la sociedad civil se mantenga bien informada a este respecto y que sepa a quién acudir y cómo proceder en caso de una violación a sus derechos.

El tercer y último ámbito le concierne a las labores de promoción destinadas a resaltar la necesidad de incorporar los derechos humanos en el orden jurídico interno. Los órganos internacionales cumplen un rol subsidiario, en el entendido de que, en condiciones normales, los órganos internos están en posición de resolver, pronta y eficazmente, las situaciones de vulneración de derechos. Este es un aspecto sobre el cual también ha puesto énfasis la Comisión, dado que es ella la primera interesada en que se utilice el Sistema Interamericano solo en casos de verdadera necesidad.

Como se aprecia, la CIDH cumple labores importantes de promoción. Sin embargo, estas labores no pueden entenderse sino como complemento a las tareas centrales de la Comisión: las tareas de protección. Existen numerosos organismos académicos, no gubernamentales y estatales que realizan actividades de promoción de los derechos humanos y, por lo mismo, el papel de la CIDH al respecto no es en absoluto único. En cambio, como órgano de protección de tales derechos, el papel de la Comisión resulta insustituible, ya que ninguna otra entidad (ni siquiera la Corte Interamericana de Derechos

Humanos, que no posee las mismas funciones que la Comisión) tiene el mismo rol que la CIDH.

Por eso, a pesar de que en algunos momentos de su historia la Comisión se ha visto presionada por algunos Estados para concentrarse en actividades de promoción, ella ha continuado manteniendo como eje principal de su acción las labores de protección, y atribuyendo a la promoción un carácter complementario.

Otras actividades de la CIDH

La Comisión Interamericana posee un mandato muy amplio, por lo que se encuentra facultada para llevar a cabo una amplia y diversa gama de iniciativas. Entre ellas resaltan la participación de este organismo en la preparación de tratados y declaraciones sobre derechos humanos en la OEA y el ejercicio de una función consultiva.

En relación con el primero de estos aspectos, como se describía en el Capítulo I, en la elaboración de estos instrumentos interamericanos de derechos humanos intervienen tanto los órganos políticos de la OEA como la Comisión. En el caso de algunos de tales tratados y declaraciones, la CIDH ha desempeñado un papel muy importante; otras veces, los órganos políticos de la OEA no han seguido de cerca los planteamientos de la Comisión.

En general, cuando las organizaciones de la sociedad civil se interesan en promover la adopción de un tratado o declaración, es importante establecer contactos regulares con la CIDH, con el fin de detectar hasta qué punto existen puntos de convergencia respecto de los contenidos y mecanismos que se pretenden establecer a través de dichos instrumentos. Cuando así sea, la Comisión puede transformarse en un aliado importante para las ONG, independientemente de que, como se indicara en el Capítulo I, resulte crucial el cabildeo a los Estados, que son los que en definitiva aprueban los instrumentos y establecen sus contenidos y mecanismos.

En cuanto al segundo aspecto, la Comisión se halla facultada para recibir consultas por parte de los Estados de la OEA sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos, y puede prestarles su asesoramiento al respecto. Recientemente, la Comisión ha venido otorgando mayor relevancia a esta función al pronunciarse acerca de la cuestión de las cuotas para mujeres para garantizar su representación en los sistemas políticos y encontrarse en el estudio de las acciones afirmativas para poblaciones afrodescendientes. Las ONG pueden abogar dentro de sus propios estados para que el estado realice una petición oficial al consejo del Comision para estudiar un tema específico en derechos humanos.

Para mayor información en ONG y el Sistema Interamericano, por favor referirse a la publicación de la OEA, *Derechos Humano: Como presentar peticiones en el Sistema Interamericano*, incluido en los anexos.

III. PAPEL DE LAS ONG EN LA COMISIÓN

3.1 Papel de las ONG

Cuando un Estado, a través de agentes directos o indirectos, viola alguno de los artículos de la Convención Americana de Derechos Humanos y no los subsana a través de su legislación interna, ni repara el daño a las víctimas, estas tienen todo el derecho de presentar una denuncia ante la Comisión Interamericana, siempre y cuando el Estado haya ratificado la Convención. Como se verá en este capítulo la denuncia puede ser presentada por una persona, un grupo de personas o inclusive una ONG. Lo cierto es que en la práctica, son las ONG las que presentan o co-presentan una petición ante la Comisión; por muchas razones, son las más familiarizadas con la legislación internacional de derechos humanos, tienen recursos para trabajar, al menos en mayor escala que las presuntas víctimas; y conocen cómo funcionan los órganos del Sistema Interamericano.

La participación de las ONG en el proceso no es nueva, pero no fue sino hasta los recientes cambios políticos en América Latina que el rol de las ONG ha adquirido vital importancia al momento de presentar casos ante la Comisión Interamericana.

Inicialmente, presentar casos ante la Comisión Interamericana fue una meta de algunas ONG. Global Rights empieza a presentar casos para la Comisión Interamericana en el inicio de los noventa, en un esfuerzo por buscar justicia para individuos, fortalecer el Sistema Interamericano y para promover reformas y protección en los derechos humanos locales en Estados Unidos. Otras ONG, en particular el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), ONG fundada en 1991 se inició mediante el litigio de casos ilustrativos de violaciones sistemáticas a los derechos humanos en los diferentes países ante los principales órganos del Sistema Interamericano.

“El litigio ante la Comisión y la Corte Interamericana de casos representativos, donde se ejemplifican violaciones sistemáticas de los derechos humanos, ha demostrado el impacto que puede tener el sistema regional de protección no solo respecto de las víctimas y sus familiares, sino también en el ámbito de las leyes, prácticas y políticas de los países de la región”.³³

Como ejemplos concretos de actividades realizadas por ONG que se pueden citar incluye: a) la restitución del derecho a la educación de una niña de ascendencia haitiana nacida en la República Dominicana (Caso Dilicia Yean y Violeta Bosica); b) una comunidad indígena en Nicaragua (Caso de Awas Tingni) que establece el derecho a la tierra comunal; y c) el suministro de tratamiento médico para pacientes con VIH/SIDA en Chile en defensa al derecho a la salud (medidas cautelares). Además, en relación con los casos de derechos laborales, se logró una sentencia condenatoria contra el Estado de Panamá por el despido de 270 trabajadores por su participación en protestas y manifestaciones pacíficas contra el gobierno (Caso Baena Ricardo).

Como se puede observar, el sistema no solo funciona en los casos tradicionales de litigios sobre casos de derecho a la vida; también en otros casos ejemplificantes donde ONG como Global Rights, CEJIL, Lawyers Committee for Human Rights, Casa Alianza, la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Guatemala (FAMDEGUA) y muchas otras han logrado brindar protección y realizar modificaciones a las legislaciones internas en casos de Derechos de la Niñez, Derechos de las Mujeres y Libertad de Expresión, entre otros ya mencionados..

Las ONG han jugado y seguirán jugando un papel muy importante en la difusión de información sobre iniciativas políticas de la OEA en el tema de los derechos humanos. Desde mediados de la década de los 90 profundizaron en un trabajo de elaboración de propuestas para fortalecer el trabajo del Sistema Interamericano, y se involucraron en debates en el ámbito de los órganos políticos de la OEA.

Las organizaciones de la sociedad civil han promovido una representación independiente ante la Corte y el establecimiento de un mecanismo para determinar el sometimiento de un caso ante la Corte que tomaría en cuenta el interés de la víctima. Estas han jugado un papel importante, recientemente, en incidir para que los Estados adopten las decisiones de la Comisión y la Corte.

Los cambios políticos que se presentaron en América Latina a finales de los 80 e inicios de los 90, es decir, el retorno a la democracia en la región, permitieron fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos y por lo tanto permitir una mayor apertura para la presentación de casos ante la Comisión y para que esta envíe casos a la Corte Interamericana. Hay que recordar que en los primeros diez años de la Corte solo se trataron cuatro casos contenciosos, y a inicios del 2001 había ya más de 36 casos acumulados.³⁴

Debido al avance de estos, las ONG deben ahora considerar el Sistema como una opción más atractiva para obtener justicia; varias ONG latinoamericanas, organizadas a veces en alianzas, comenzaron a acercarse al Sistema Interamericano para fortalecer su trabajo de derechos humanos en el ámbito interno.

Como se menciona en el capítulo II, en la actualidad existe una coalición de ONG que se ha venido consolidando en los últimos cinco años con el objetivo de abrir un espacio de discusión para canalizar iniciativas que garanticen la participación e incidencia en la defensa de los derechos humanos en el continente. La coalición está compuesta por más de 300 ONG. Esta coalición se reúne dos veces al año, con ocasión de las sesiones de la Comisión Interamericana en Washington, para dar seguimiento y debatir los temas de derechos humanos que se tratan en los órganos políticos de la OEA.

3.2 ¿Qué pueden hacer las ONG?

- Las ONG deben complementar al Sistema Interamericano y no suplir al sistema en muchas de sus funciones. De acuerdo con sus funciones, es obligación de la Comisión, ejercer un trabajo de promoción y educación en derechos humanos; las ONG deben exigir a sus Estados, así como a la Comisión, un mayor y mejor trabajo de promoción y educación en el ámbito interno.

Si bien la mayoría de los países de la región cuentan hoy con Procuradurías de Derechos Humanos o Defensorías, y entre sus funciones se encuentran la educación y promoción de derechos humanos; en muchos casos esta se dirige más hacia los instrumentos universales que hacia los instrumentos regionales de derechos humanos.

- Las ONG deben vigilar el trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las Directrices de participación para la sociedad civil han abierto una puerta de gran valor político para participar en las distintas Asambleas de la Organización de Estados Americanos (OEA) y una oportunidad única de hacer un mejor trabajo de incidencia.
- Las ONG deben presionar para que tanto la Comisión como la Corte Interamericana cuenten con el personal suficientemente capacitado para vigilar los derechos humanos desde un punto de vista integral y no solo jurídico.

- Las ONG deben trabajar para que la Comisión pueda hacer mayores recomendaciones a los Estados Americanos en cuanto a políticas públicas en distintos temas de derechos humanos, tales como pueblos indígenas, niños, mujeres, afrodescendientes, migrantes, discapacitados y otros.
- Las ONG deben influir para que la Comisión pueda promover reformas legislativas en los Estados Americanos para que éstos adapten la legislación interna a los instrumentos internacionales.
- Las ONG deben presionar a los órganos políticos de la OEA para que redacten proyectos de declaraciones y tratados sobre derechos humanos, tal como promover la redacción de la Declaración Interamericana contra la Discriminación Racial, proceso en el que se debe contar con la amplia participación y consulta de la sociedad civil.
- El gran reto de las ONG es hacer que el trabajo de la Comisión sea un trabajo preventivo más que reactivo, ya que hasta la fecha mucho de este trabajo ha consistido en el estudio de casos sobre violaciones a los derechos humanos y su remisión a la Corte.
- Las ONG deben incidir en el Sistema desde el origen del Sistema mismo, es decir, a través de los Embajadores que representan a los Estados Americanos ante la OEA, para consolidar un sistema más interamericano que latinoamericano.
- La eficiencia y eficacia del Sistema Interamericano no debe medirse por la cantidad de casos que se envían cada año, sino por la voluntad política de los Estados para efectuar los cambios internos estructurales necesarios para no se violen los derechos humanos de sus ciudadanos.
- Las ONG deben seguir ejerciendo su función de denuncia e incidencia, pero deben además empezar a ejercer y fortalecer una función de propuesta y construir alianzas con otras ONG nacional y regionalmente para alcanzar ese objetivo. En este asunto se viene avanzando, pero el camino por recorrer aún es largo y empedrado.

No cabe duda que las ONG han jugado un papel importante en el fortalecimiento del Sistema Interamericano y que se han abierto espacios para su participación, pero el verdadero futuro del sistema descansa en la voluntad política de cada uno de los países que integran la Asamblea General de la OEA y en la participación e incidencia de la sociedad civil.

3.3 Conclusiones en el Rol de las ONG

No cabe duda que el papel de las ONG es de vital importancia para el fortalecimiento de la Comisión Interamericana y de la Corte Interamericana; pero los riesgos del debilitamiento siguen aun latentes, a continuación un resumen de los mismos:

- Existe aun el problema estructural que tiene que ver con la dificultad que los Estados de habla anglosajon ratifique la Convención Americana y acepten la competencia de la Corte, por lo que el sistema sigue siendo un sistema latinoamericano, más que interamericano.
- Muchas de las víctimas no pueden acceder a la Comisión o la Corte por los costos y recursos envueltos; trayendo como consecuencia que muchas personas quedan desamparadas de la protección internacional.

- Existen una serie de problemas procesales que van desde la lentitud en la resolución de los casos ante la Comisión y la Corte, que pueden durar varios años hasta la necesidad de que se permita a las víctimas llevar el caso directamente ante la Corte (*jus standi*), sin tener que depender para ello de la Comisión. Algunas propuestas de solución pueden ser que se dote a la Comisión y la Corte de más recursos con el fin de que sesionen con mayor regularidad; o hacer de ambos órganos permanentes.
- Existe en las legislaciones internas de los países poca legislación para implementar el art. 68.2 de la Convención Americana que establece la posibilidad de ejecutar las sentencias de la Corte Interamericana mediante el procedimiento interno para ejecución de las sentencias contra el Estado.
- Si la OEA es seria acerca del fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los órganos políticos de la OEA y los Estados miembros deben sostener su comisión expresa a los órganos de la protección con aprobar un presupuesto anual correspondientemente suficiente.

No cabe duda que fortalecer el sistema interamericano lleva implícito conocerlo, utilizarlo y promocionarlo; pero creemos que la mejor forma de fortalecer el Sistema es reforzar las legislaciones internas, para que éstas adapten y confíen en los instrumentos internacionales, incluyendo los instrumentos de derechos humanos Interamericanos.

Sabremos que el sistema está siendo exitoso cuando pocos casos se están archivando en la Comisión y la Corte. Esto puede ser logrado solamente a través de la promoción de los derechos humanos internos, que es también una función del Comisión y es donde los ONG pueden desempeñar un vital un papel.

Global Rights espera que esta guía práctica permita que las ONG tengan una mirada general del sistema, como acceder a él y como ha beneficiado a las víctimas y/o sus familiares, quienes han utilizado el sistema.

IV. APLICACIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO EN EL ÁMBITO INTERNO

El presente capítulo tratará sobre la aplicación del derecho interamericano de derechos humanos en el ámbito interno. Esto incluye tanto la incorporación y el uso de los tratados de derechos humanos ante los tribunales internos como la implementación de las recomendaciones de la Comisión, las soluciones amistosas y las sentencias de la Corte. La etapa de la implementación de las decisiones es probablemente el aspecto más importante en todo el proceso que involucra el uso del sistema de protección de los derechos humanos. De poco sirve contar con una recomendación de la Comisión o una sentencia de la Corte si sus decisiones no son implementadas por el Estado involucrado con el fin de reparar el daño causado a la víctima.

Durante la etapa de la implementación, es fundamental la voluntad y buena fe de los Estados que han ratificado los tratados para que el sistema sea efectivo. Además, al igual que a lo largo de todo el proceso, se requiere la participación activa de las ONG para que el Estado garantice la debida protección de los derechos contenidos en los tratados.

4.1 ¿Cómo se incorporan los tratados de derechos humanos en el ámbito interno?

El sistema internacional de protección de derechos humanos establecido en los tratados radica en el hecho de que las instituciones de los Estados partes serán las primeras responsables en garantizar dicha protección, al crear los mecanismos necesarios para darles eficacia en el ámbito interno. Los Estados poseen autonomía para definir de qué manera incorporar los tratados de derechos humanos al ordenamiento jurídico nacional. Sin embargo, como se anotó en Capítulo I, los mismos tratados fijan obligaciones que limitan el margen de maniobra de los propios Estados en el sentido de que, según lo establece el artículo 2 de la Convención Americana, los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades contenidos en la Convención.

De acuerdo con su ordenamiento constitucional, son los Estados los que deciden la jerarquía de los tratados de derechos humanos en el ordenamiento legal nacional. En los últimos años, muchas reformas constitucionales le han otorgado jerarquía constitucional a los instrumentos de derechos humanos. En algunos casos, el rango constitucional se otorga de manera general para todos los tratados internacionales cuyo objeto sea la protección de los derechos humanos. Por ejemplo, la constitución de Ecuador establece que el Estado garantiza “el libre ejercicio y goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, enunciados en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes”. En otros casos, las propias constituciones identifican aquellos tratados que tendrán jerarquía constitucional. En este grupo se encuentra la constitución argentina de 1994, que en su artículo 75, inciso 22, establece que una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos, “...en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía internacional...”.

Es preciso aclarar que la incorporación de los tratados de derechos humanos a los sistemas jurídicos de los países mediante la ratificación no siempre implica que sus normas o disposiciones puedan ser directamente invocadas ante los tribunales nacionales, y que estos puedan aplicarlas en sus sentencias. Frecuentemente los tribunales declaran que los tratados no son “autoejecutables,” es

decir, que se requiere que el Estado modifique su legislación interna para que esté en conformidad con sus obligaciones internacionales. Es por esta razón que el artículo 2 de la Convención Americana establece expresamente que los Estados se comprometen a adoptar las medidas legislativas que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos humanos.

4.2 Aplicación de los tratados en el ámbito local

Cuando un Estado incorpora un tratado de derechos humanos a su sistema legal a través de su firma y ratificación, además de comprometer la responsabilidad internacional de este Estado, los derechos contenidos en dicho instrumento amplían el ámbito de protección legal en la jurisdicción interna. *Por este motivo, es importante tener en cuenta que los derechos protegidos por los tratados pueden ser invocados para exigirle al Estado, ante los tribunales locales, su garantía y protección.*

Además de la incorporación al derecho interno de los tratados de derechos humanos, existen decisiones novedosas que han incorporado también la jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano como guía de interpretación de los preceptos convencionales. Por ejemplo, la Corte Suprema de Argentina sostuvo que la jerarquía constitucional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha sido establecida por voluntad expresa del Estado: “la jurisprudencia de la Corte Interamericana debe servir de guía de interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado Argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana...”.³⁵

Así como los tratados se incorporan a los ordenamientos jurídicos de los países, también deben ser incluidos en las prácticas de litigio que tengan por objeto la protección o reparación de derechos que formen parte de dichos tratados. La propia Convención Americana establece en su artículo 25 el derecho a la protección judicial cuando afirma que “toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución, la ley o la presente Convención...”.

La experiencia indica, sin embargo, que todavía y a pesar del gran desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos durante las últimas décadas, el uso de los tratados de esta materia no se ha difundido mucho entre la mayoría de los jueces y abogados de los países de la región. Esta tendencia ha comenzado a cambiar en forma incipiente, ya que en algunos países de la región las Cortes Supremas de Justicia, los Tribunales Constitucionales o, incluso los tribunales de instancias inferiores, están incorporando a sus decisiones los tratados de derechos humanos tales como la Convención Americana y otros instrumentos interamericanos o internacionales.

El Uso del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Corte Constitucional de Colombia

La Corte Constitucional de Colombia ha sido muy innovadora al utilizar el sistema interamericano de derechos humanos para adoptar decisiones que ejercieron un impacto positivo en una mayor protección de los derechos de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos. En la trascendental Sentencia C-04/03, un ciudadano colombiano planteó una acción pública de inconstitucionalidad contra la norma del Código de Procedimiento Penal que, en principio, parecía no autorizar la revisión de una sentencia absolutoria

ejecutoriada que ha generado la declaración de responsabilidad del Estado por la violación de derechos humanos.

En general de esta norma se beneficiaban los miembros de las fuerzas armadas u otros grupos armados ilegales acusados de violaciones graves a los derechos humanos, absueltos en tribunales militares o civiles y que no podían ser juzgados nuevamente. Con base en fundamentos del derecho internacional de derechos humanos y en una vasta jurisprudencia del sistema interamericano, la Corte Constitucional consideró que la norma cuestionada debe interpretarse con el sentido de permitir la revisión de casos cuando se produzca una violación de derechos humanos debidamente declarada, y es constitucional en la medida que incorpora esta interpretación. La Corte sostuvo que "...la acción de revisión por esta causal también procede en los casos de preclusión de la investigación, cesación de procedimiento y sentencia absolutoria, siempre y cuando se trate de violaciones de derechos humanos o infracciones graves al derecho internacional humanitario, y un pronunciamiento judicial interno o una decisión de una instancia internacional de supervisión y control de derechos humanos, aceptada formalmente por nuestro país, haya constatado la existencia del hecho nuevo o de la prueba no conocida al tiempo de los debates."

Teniendo en cuenta que la impunidad por la violación de derechos humanos es uno de los problemas más graves que padece Colombia, e independientemente de los aspectos de la sentencia que son susceptibles de mejorar, la decisión de la Corte Constitucional en esta acción de inconstitucionalidad aporta elementos importantes para superar ese flagelo y contribuye al desarrollo de la práctica de los Estados para articular mejor sus sistemas internos y cumplir con sus obligaciones internacionales.

¿Cómo se Pueden Usar los Tratados para Litigar Casos en el Ámbito Local?

Tratándose de estrategias de litigio, no existen formas ni criterios limitados para incorporar los tratados a los casos judiciales domésticos. Por el contrario, es importante ser innovador y persistente para modificar las prácticas de los poderes judiciales que, en muchos casos, se resisten férreamente a este cambio.

En primer lugar, si se trata de una demanda judicial ordinaria por hechos que afecten cualquiera de los derechos protegidos por alguno de los tratados de derechos humanos, y el Estado tiene una responsabilidad directa o indirecta, es conveniente incluir las normas de dichos tratados junto a las leyes nacionales, provinciales o locales que se invocan como fuente de derecho. Como consecuencia de esto, también se debe incluir la jurisprudencia correspondiente de los órganos de protección -ya sea la Corte o la Comisión Interamericana- que hayan interpretado el alcance del derecho en cuestión en casos en los que hayan intervenido, o, en el caso de la Corte, en alguna de las Opiniones Consultivas que haya emitido.

Una variante de acciones judiciales muy difundida entre las organizaciones de la sociedad civil ha sido el uso de acciones de amparo o hábeas corpus cuando estas acciones se encuentran habilitadas en casos de violaciones flagrantes, o en peligro inminente de violación, a los derechos fundamentales por parte del Estado. En la mayoría de los países el amparo o hábeas corpus se encuentra reglamentado para proteger los derechos y libertades fundamentales que se encuentran en las constituciones nacionales y también en los tratados de derechos humanos.

Otra estrategia que ha dado buenos resultados para promover la aplicación de tratados de derechos humanos por parte de las cortes locales es la presentación de *amicus curiae* con argumentos de derecho internacional de derechos humanos. En general, los *amicus curiae* son presentados por organizaciones de la sociedad civil, universidades e inclusive órganos del Estado, cuando de acuerdo con el interés específico de estos actores, identifican casos en los que es importante obtener decisiones judiciales que avancen en la protección de derechos humanos utilizando el derecho internacional.

Por último, es imprescindible la educación y el entrenamiento de los jueces para que apliquen los tratados de derechos humanos. Las universidades deben jugar un rol protagónico para educar a los distintos operadores del sistema legal en la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos al ámbito local. En forma complementaria, es importante desarrollar eventos de promoción, tales como seminarios, conferencias y cursos para magistrados nacionales, estatales y locales. Estas actividades pueden ser desarrolladas por los órganos especiales de derechos humanos a cargo del gobierno, ya sean nacionales o locales. No obstante, también las organizaciones de derechos humanos con experiencia en derechos humanos y administración de justicia pueden contribuir al entrenamiento de los miembros del poder judicial y complementar esta tarea con la publicación de material respecto del tema.

4.3 La implementación de las decisiones de la Comisión y la Corte

A diferencia de tribunales nacionales, tanto la Corte como la Comisión carecen de medios de coerción directa con los cuales puedan ejecutar sus decisiones o recomendaciones respectivamente, cuando estas declaran la responsabilidad de un Estado por la violación a los derechos humanos y ordenan ciertas medidas para reparar a las víctimas. En definitiva, la eficacia de los sistemas internacionales o regionales de protección de derechos humanos recae en la voluntad de los Estados de cumplir con los compromisos asumidos al obligarse mediante la ratificación de los tratados que los crearon.

Sin embargo, esto no significa que no existan medios para promover la implementación de las decisiones de los órganos. Por el contrario, si se analiza el presente desde una perspectiva histórica, es fácil advertir que el aumento de la implementación de las decisiones de la Comisión y la Corte ha contribuido a fortalecer el sistema de protección de los derechos humanos en la región.

Existen por lo menos dos niveles que los usuarios del sistema deben tomar en cuenta para promover el cumplimiento de las decisiones de los órganos de protección de derechos humanos. El primero, mencionado en el capítulo I, es el rol de los órganos políticos de la OEA que tienen la responsabilidad colectiva de promover el cumplimiento de sentencias de la Corte y recomendaciones de la Comisión. El Plan de Acción de Québec, aprobado por la Tercera Cumbre de las Américas, sostiene que los Estados continuarán “promoviendo medidas concretas para fortalecer y perfeccionar el sistema Interamericano de Derechos Humanos, en particular el funcionamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos (CIDH) concentrándose en el cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana y el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión...”.

Por otro lado, si bien la vigilancia que ejerce la Asamblea General sobre el cumplimiento no ha demostrado ser eficaz, las resoluciones que emite al respecto reafirman el compromiso de los Estados con el funcionamiento del sistema. Por ejemplo, la resolución de la AG/RES. 1890 (XXXII-O/02) sobre la evaluación del funcionamiento del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos para su perfeccionamiento y fortalecimiento reafirma la voluntad de los Estados de cumplir con el mandato de la Cumbre de Québec respecto del cumplimiento de las sentencias de la Corte y recomendaciones de la Comisión. ***La sociedad civil juega un papel clave, mediante las formas posibles de participación en los órganos políticos de la OEA, para promover el cumplimiento del Plan de Acción de Québec y las sucesivas resoluciones que sobre este tema aprueba la Asamblea General de la OEA. Las organizaciones de derechos humanos que participan ante estas instancias han adoptado el tema del cumplimiento como un reclamo fundamental en su agenda para el fortalecimiento del sistema y han logrado avances significativos.***

El segundo nivel está representado por las medidas adoptadas por los Estados en el ámbito doméstico con el fin de crear mecanismos específicos, o modificar la legislación interna para cumplir con las recomendaciones de la CIDH, las soluciones amistosas o acuerdos firmados sin solución amistosa y sentencias de la Corte Interamericana. Es importante observar que la Comisión y la Corte han exigido la modificación o incluso la derogación de leyes que regulan asuntos políticos y sociales muy importantes, tales como matrimonio, libertad de expresión, trabajo forzado, amnistía, traición y terrorismo, y los derechos de los pueblos indígenas.

Con respecto a la creación de un mecanismo específico, se pueden mencionar cuatro casos que involucran a Colombia, Perú, Costa Rica, y la República Bolivariana de Venezuela. En 1996, Colombia aprobó la ley 288 por la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por el Comité de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, la Corte y la Comisión Interamericana. Sin embargo, la implementación de este mecanismo con respecto a las recomendaciones de la CIDH no ha sido eficaz, ya que, entre otros aspectos, las agencias del Estado interpretaron que no se podía reparar hasta tanto hubiera un pronunciamiento de la Comisión que así lo recomendara. Debido a esta interpretación restrictiva, en los casos que se encuentran en proceso de solución amistosa, este mecanismo todavía no ha operado adecuadamente.

Perú ha creado también otro mecanismo de implementación mediante la sanción de la ley 27775. Esta norma regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por tribunales supranacionales constituidos por tratados que han sido ratificados por Perú, y que contengan condena de pagos de sumas de dinero en concepto de indemnización de daños y perjuicios o sean meramente declarativas. Desde la sanción de esta ley, solo una decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido implementada exitosamente utilizando este mecanismo. Por otro lado, se ha criticado esta norma por limitarse a las sentencias que ordenan reparaciones de carácter pecuniario, y dejar de lado otras medidas de reparación de gran importancia en los casos de violaciones de derechos humanos.

Otro caso es el acuerdo firmado entre Costa Rica y la Corte Interamericana que en su artículo 27 dispone que las resoluciones de dicho órgano o de su Presidente tendrían el mismo efecto que aquellas dictadas por el poder judicial costarricense, una vez que estas se hayan comunicado a las autoridades administrativas y judiciales de Costa Rica. Por otra parte, la Constitución de Honduras establece en su artículo 15 que “Honduras hace suyos los principios y prácticas del derecho internacional que propenden a la solidaridad humana, al respeto de la autodeterminación de los pueblos, a la no intervención y al afianzamiento de la paz y la democracia universales. Honduras proclama como ineludible la validez y obligatoria ejecución de las sentencias arbitrales y judiciales de carácter internacional”.

Por último, cabe destacar el caso de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que en su artículo 30 establece que “El Estado tendrá la obligación de indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones a los derechos humanos que le sean imputables, y a sus derechohabientes, incluido el pago de daños y perjuicios. El Estado adoptará las medidas legislativas y de otra naturaleza, para hacer efectivas las indemnizaciones establecidas en este artículo”. El artículo 31 de esta misma constitución establece que el Estado adoptará las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones de los órganos internacionales creados por los tratados de derechos humanos de los cuales Venezuela es parte.

Para efectos prácticos, es importante mencionar que no siempre estos mecanismos han demostrado ser eficaces; sin embargo, constituyen una herramienta que, bien utilizada por víctimas y organizaciones que usan el sistema de protección, puede redundar en mayor eficacia para utilizar el sistema interamericano. *Por otro lado, la creación de mecanismos de implementación es una tendencia creciente en la región, y bien podría representar un tema que las organizaciones de sociedad civil incorporen en su agenda de incidencia frente a sus gobiernos.*

4.4 Implementación de las recomendaciones de la Comisión

A pesar de que el nuevo Reglamento de la Comisión establece, como principio general, que todos los casos que involucren a Estados que han aceptado la jurisdicción de la Corte deben ser sometidos a esta, existe la posibilidad de que la Comisión decida y emita entonces un Informe del artículo 51 con recomendaciones para el Estado.

Si bien estos informes emitidos por la Comisión carecen del carácter de una sentencia judicial de la Corte, las conclusiones y recomendaciones que realiza son vinculantes para el Estado involucrado en el caso. Esta obligación surge del mismo compromiso asumido por los Estados al ratificar la carta de la OEA, la Convención Americana y otros instrumentos en los cuales los propios Estados se hayan comprometido a respetar y garantizar las protecciones contenidas en los instrumentos. Para cumplir con estos compromisos, los Estados también han creado la Comisión como órgano independiente y especializado para promover la observancia y protección de los derechos humanos, y como encargada también de vigilar la observancia de estas obligaciones. Los informes de este órgano son la interpretación legítima y vinculante de tratados internacionales, y por lo tanto se les reconoce el mismo valor jurídico que posee el tratado. Los Estados pueden disputar dicha interpretación recurriendo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por estas razones es importante que las organizaciones de la sociedad civil entiendan cómo se pueden utilizar las recomendaciones de la CIDH, y sobre todo las estrategias que pueden desarrollarse para que estas sean efectivamente cumplidas por los Estados.

Como un ejemplo del impacto de los Informes del artículo 51 de la CIDH, se puede mencionar el caso *María Eugenia de Morales de Sierra v. Guatemala*. La denuncia presentada por la peticionaria en dicho caso alegaba que varias disposiciones del Código Civil de dicho país, que establecían una distinción respecto de los roles que cada esposo tenía dentro del matrimonio, eran discriminatorias y por lo tanto violaban los artículos 1 (1), 2, 11, 17 y 24 de la Convención, y también la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas. Durante la tramitación del caso, el gobierno de Guatemala informó a la Comisión que había adoptado algunas medidas para modificar las normas alegadas por la peticionaria. Luego de la publicación del informe del artículo 51 en que la Comisión recomendó al Estado realizar las reformas al Código Civil, el Congreso de Guatemala reformó varios de los artículos denunciados por la peticionaria conforme a las recomendaciones emitidas por la Comisión.

Si bien el ejemplo del párrafo anterior tiene elementos positivos para un caso de cumplimiento efectivo de las recomendaciones de la Comisión, esta no es la regla, y, lamentablemente, son muchas las decisiones de este órgano que no son cumplidas por los Estados o cuyo cumplimiento es incompleto.

Por esta razón es crucial que las ONG adopten una estrategia para garantizar que los Estados cumplan efectivamente las recomendaciones hechas en el informe del artículo 51. La experiencia ha demostrado la importancia de que la Comisión mantenga un rol de vigilante sobre dicha implementación. Por lo tanto, hasta tanto las recomendaciones no estén totalmente cumplidas, es aconsejable que las ONG mantengan el caso abierto en el ámbito de la Comisión con el fin de ejercer presión sobre el Estado para que implemente plenamente las recomendaciones de la CIDH. Mantener la vía abierta de la Comisión permitirá a las organizaciones no gubernamentales negociar con el Estado en un plano de mayor cooperación e igualdad.

¿Cómo Utilizar el Mecanismo de Seguimiento del Artículo 46 del Reglamento de la Comisión?

El nuevo Reglamento de la Comisión creó un mecanismo de seguimiento de recomendaciones incluidas en el informe del artículo 51 DE LA CONVENCION AMERICANA. La eficacia de este mecanismo de implementación dependerá en buena medida del interés de los peticionarios. Para los peticionarios y/o las organizaciones que litiguen los casos, contar con este mecanismo de seguimiento facilitará sus negociaciones con el Estado en el ámbito interno. El Estado está mejor dispuesto a atender los reclamos de los peticionarios cuando estos se presentan ante la CIDH. Para ello, los peticionarios deben mantener a la Comisión informada sobre el Estado de la implementación en forma permanente. Si el proceso de negociación con el Estado no avanza, ***los peticionarios deberán evaluar la conveniencia de realizar una audiencia a fin de informar a la CIDH que la implementación no se ha producido, y tratar de destrabar los obstáculos que promueven el incumplimiento del Estado.***

Hay ocasiones en las que el cumplimiento del Estado depende de factores que van más allá de la voluntad del poder ejecutivo, que usualmente representa al Estado a través de su Cancillería ante la Comisión. Por ejemplo, cuando el cumplimiento consiste en la sanción de una ley en la que interviene el Congreso compuesto por representantes de distintos partidos políticos. Otro ejemplo demostrativo es, en el caso de los Estados federales, cuando la recomendación debe ser implementada por una provincia o departamento que en general no ha participado del proceso ante el sistema y que incluso no se siente obligado por el compromiso asumido por el Estado ante la CIDH. Puede ser que por razones estratégicas no sea conveniente exponer públicamente el incumplimiento del Estado ya que esto entraría aún más las negociaciones para lograr la implementación. Si una vez evaluadas las circunstancias se llegara a tal conclusión, una alternativa que podría resultar más eficaz sería la de realizar una reunión de trabajo con el relator a cargo del país en la Comisión. Esta reunión puede celebrarse durante el período de sesiones o cuando el relator realiza visitas de trabajo al país, junto con el abogado o abogada de la Secretaría de la CIDH para brindar seguimiento a los casos y la situación de derechos humanos en general. Estas reuniones de trabajo proveen un marco informal que, muchas veces, beneficia la negociación entre los peticionarios y los representantes del Estado al promover avances concretos en el cumplimiento.

4.5 La Implementación de Acuerdos de Solución Amistosa

Los acuerdos alcanzados en procesos de solución amistosa han obtenido mayores índices de eficacia en términos de implementación. Inicialmente, las víctimas dudaban sobre la pertinencia de negociar con el Estado reparaciones en casos de violaciones graves de derechos humanos, tales como desapariciones forzadas o ejecuciones extrajudiciales, y sentían desconfianza en cuanto a la eficacia de este mecanismo. Por otro lado, muchos Estados veían en la solución amistosa una forma de dilatar un pronunciamiento en contra por parte de la CIDH, por lo que no se comprometían seriamente con el proceso.

Sin bien todavía existen algunos reparos para utilizar este mecanismo, en los últimos años la implementación de acuerdos de solución amistosa ha mostrado ser un recurso muy eficiente para lograr avances concretos en materia de protección de derechos humanos mediante acuerdos con alcances y contenidos muy variados. Por otro lado, estos procesos en los cuales las ONG y el Estado negocian formas de reparación con la ayuda de la Comisión, han permitido cambios estructurales de instituciones que significaban un obstáculo para la vigencia plena de los derechos humanos de toda la sociedad o de un sector de ella. Por ejemplo, la implementación de soluciones amistosas ha permitido promover reformas legislativas o políticas públicas a favor de los derechos humanos.

Un buen ejemplo de eficacia de la solución amistosa es el caso *Verbitsky*³⁶. Horacio Verbitsky es un periodista que había denunciado a la Argentina por violación del derecho a la libertad de expresión contenido en el artículo 13 de la Convención Americana. El periodista había sido condenado por los tribunales nacionales por la comisión del delito de desacato, que criminalizaba las expresiones consideradas ofensivas en contra de los funcionarios públicos, a raíz de un artículo periodístico sobre la Corte Suprema. En el contexto del trámite de su denuncia ante la Comisión, el peticionario y el Estado argentino llegaron a un acuerdo que incluyó la derogación de la figura del desacato del Código Penal argentino y la publicación de un informe de la Comisión Interamericana sobre la incompatibilidad de esa figura penal con el artículo 13 de la Convención. En este caso, la utilización del mecanismo de solución amistosa sirvió para promover reformas legales tendientes a garantizar la protección efectiva del derecho de libertad de prensa no solo en Argentina, sino también en otros países de la región.

Otro ejemplo de una solución amistosa que produjo cambios significativos a nivel doméstico es el caso de José Pereira.³⁷ En 1994 varias ONG presentaron una petición a la CIDH contra la república de Brasil, en la que se alegaron hechos relacionados con una situación de trabajo 'esclavo', ataque a la vida y derecho a la justicia. José Pereira, un trabajador en la hacienda 'Espírito Santo' en la zona sur del estado de Pará, fue gravemente herido, y otro trabajador fue muerto al intentar escaparse de las condiciones de trabajo forzado. El señor Pereira se encontraba entre 60 trabajadores que fueron sometidos a condiciones de trabajo inhumanas e ilegales. Aunque fueron individuos privados los que atacaron a los trabajadores, la petición alegó que el desinterés e ineficiencia en las investigaciones y procesos a los asesinos y a los responsables de esa explotación constituían un ejemplo de falta de protección y garantías por parte del estado brasileño.

Luego de una larga trayectoria a través del procedimiento de la CIDH, en el 2003 los peticionarios y el estado de Brasil suscribieron un acuerdo de solución amistosa. En ella el estado de Brasil reconoció su responsabilidad internacional, y se estableció una serie de compromisos relacionados, entre otros, con medidas de prevención, modificaciones legislativas, medidas de fiscalización y sanción al trabajo esclavo, y medidas de sensibilización contra el trabajo esclavo. En cuanto a modificaciones de la legislación, el estado de Brasil se comprometió a efectuar todos los esfuerzos para la aprobación legislativa de un proyecto de ley como parte de un plan nacional para la

erradicación del trabajo esclavo. El proyecto de ley incluyó sanciones contra la explotación del trabajo infantil, esclavo o semi-esclavo. Además, el Estado de Brasil se comprometió a establecer la competencia federal para el juzgamiento de este crimen, y fortalecer el Ministerio Público del Trabajo para que vele por el cumplimiento inmediato de la legislación vigente. Finalmente, se comprometió a llevar a cabo, a nivel nacional, una campaña para la sensibilización contra el trabajo esclavo.

4.6 Firmas de Acuerdos de Cumplimiento Sin Solución Amistosa

Otra variable de implementación se presentó a partir del reconocimiento de la responsabilidad de Estado mediante la firma de acuerdos de cumplimiento que algunos Estados han presentado ante la CIDH, aún cuando no existían procesos de solución amistosa, o cuando las negociaciones encaminadas a lograr una solución amistosa fracasaron.

Ecuador ha seguido esta práctica asumiendo la responsabilidad en un conjunto de casos y comprometiéndose a implementar las reparaciones correspondientes en relación con las violaciones de derechos infligidas a diferentes víctimas. Guatemala también ha firmado este tipo de acuerdos de cumplimiento. El gobierno de transición de Perú llevó a cabo una variable de esta práctica a propósito de la caída del régimen de Alberto Fujimori. El 22 de febrero del 2001, el Ministro de Relaciones Exteriores de Perú emitió un comunicado conjunto con la CIDH en el que anunció una propuesta amplia para solucionar 165 casos en distintas etapas de tramitación. El volumen de casos que ingresaron en la propuesta significaba más del 50% del total de denuncias que la Comisión tenía pendientes de trámite contra Perú. Este tipo de gestos sirve para demostrar el compromiso con los derechos humanos de gobiernos en transición democrática que superan regímenes autoritarios. Al mismo tiempo, son una muestra de apoyo a los órganos del sistema. En el caso de Perú, la CIDH había jugado un rol protagónico en la denuncia por las violaciones graves a los derechos humanos durante el régimen de Fujimori.

El caso de Carmelo Soria Espinoza ilustra las dificultades de alcanzar una solución amistosa, a pesar de la buena voluntad del Estado, cuando el asunto en cuestionamiento implica impunidad por violaciones de derechos humanos cometidos por un gobierno anterior, fenómeno lamentablemente común en las Américas. Por otro lado, ilustra de igual manera la importancia de la persistencia de las ONG al presionar las demandas legítimas para que el Estado cumpla con sus obligaciones.

En 1997 el CIDH recibió una denuncia de la hija de Carmelo Soria Espinoza contra el Estado de Chile por la violación de su derecho de acceso por la falta de investigación de la muerte de su padre en 1976. El señor Soria fue secuestrado por agentes de la policía secreta del régimen militar y luego asesinado. En 1996, la Corte Suprema de Justicia de Chile estableció que fueron agentes del estado los que asesinaron al señor Soria. Sin embargo, los procesos penales en su contra fueron definitivamente sobreesidos por aplicación del decreto de ley 2.191 de amnistía que el gobierno promulgó en 1978, así que el crimen quedaba impune. En consecuencia, la denuncia solicitó a la Comisión que declarara que el decreto de amnistía es incompatible con las obligaciones del Estado de Chile bajo la Convención Americana.

En 1998, la Comisión se puso a disposición de las partes con objeto de lograr una solución amistosa del caso. El Estado de Chile expresó su voluntad de estar abierto a un acuerdo con los familiares de la víctima, pero enfatizó las dificultades que había tenido para alcanzar una solución amistosa en el caso. Específicamente, el Estado argumentaba que, aunque el gobierno democrático estaba comprometido a realizar la adecuación del derecho interno a las normas de la Convención Americana, la derogación o modificación del decreto de ley de autoamnistía, expedido bajo el

régimen militar, presentaba aspectos jurídicos complejos. Como consecuencia de las circunstancias del retorno del país a la democracia, el gobierno democrático tuvo que acoger las reglas impuestas por el régimen militar. Finalmente, el gobierno sostuvo que, en Chile, el Poder Ejecutivo carece de competencia para proclamar la nulidad del decreto ley y que no puede invalidar o dejar sin efectos las resoluciones del poder judicial

En 1999, la CIDH adaptó un informe sobre el caso en el cual la Comisión concluyó que el Estado de Chile había violado las obligaciones internacionales porque el sobreseimiento definitivo de las causas criminales en el caso del señor Soria negó el derecho a la justicia de su hija. Además, la Comisión concluyó, no obstante los argumentos del gobierno de Chile, que el decreto ley de autoamnistía es incompatible con las obligaciones del estado de Chile bajo la Convención Americana, y recomendó que el Estado adecue su legislación interna de manera de que se deje sin efecto el decreto ley de autoamnistía.

Sin embargo, las negociaciones entre el Estado y la familia del señor Soria continuaban. Una serie de sucesos dramáticos, tales como la detención en Londres de Augusto Pinochet, ahora senador vitalicio, y luego su desafuero por parte de la Corte Suprema de Justicia, y especialmente una serie de fallos emitidos por el tribunal alto de Chile con respecto a casos de detenidos-desaparecidos, produjo cambios importantes en Chile. En el 2003 la Comisión recibió un compromiso firmado por el estado de Chile para el cumplimiento de las recomendaciones del CIDH. En el compromiso, el Estado se comprometió, entre otras cosas, a hacer una declaración pública reconociendo la responsabilidad del Estado, pagar una indemnización y otorgar medidas de reparación simbólica. En cuanto a la recomendación sobre la derogación o modificación del decreto ley de autoamnistía, el resultado fue menos satisfactorio. Sin embargo, el gobierno de Chile podía afirmar que la Corte Suprema de Chile, con ocasión de otros casos, venía interpretado la norma del decreto ley en el sentido de que no es posible aplicar la amnistía en aquellos casos de detenidos-desaparecidos, por ser considerados delitos en ejecución o permanentes, así que la Corte Suprema se encuentra adecuando sus resoluciones a las normas internacionales de derechos humanos.

Si bien el Estado de Chile no podía derogar al decreto ley de autoamnistía por obvias razones políticas, el cabildeo ante la Comisión en este caso y otros casos importantes intensificó la presión sobre los tribunales nacionales, factor que contribuyó a la reinterpretación del decreto ley, de tal manera que se permitiera la investigación de crímenes que en el pasado quedaban absolutamente impunes.

4.7 Implementación de las sentencias de la corte

Hay aspectos relacionados con la obligatoriedad de las sentencias que dicta la Corte Interamericana y con el mandato que este tribunal tiene para realizar el seguimiento de la implementación de las mismas. Seguidamente se examinan cuatro casos de cómo ha funcionado el mecanismo de seguimiento utilizado por la Corte en un caso de censura previa en contra de Chile. Finalmente, en el recuadro incluimos la descripción del uso del sistema interamericano de protección en un caso sobre el derecho a la tierra y los recursos naturales de una comunidad indígena.

La demanda en el caso “*La Última Tentación de Cristo*” (*Olmedo Bustos y otros*) fue interpuesta por la Comisión Interamericana en 1999 y se refiere a la censura judicial impuesta a la exhibición cinematográfica de la película “*La Última Tentación de Cristo*”, que fuera confirmada por la Corte Suprema de Chile en 1997. La Comisión consideró en su demanda que esa decisión violó los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de conciencia consagrados en los artículos 12 y 13 de la Convención Americana, en perjuicio de la sociedad chilena y en particular de los peticionarios que habían promovido la denuncia ante la Comisión.

En el 2001, la Corte Interamericana emitió su sentencia de fondo y reparaciones y decidió que el Estado chileno violó el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana en perjuicio de los peticionarios; a su vez, que el Estado incumplió los deberes generales de los artículos 1(1) y 2 de la Convención Americana en conexión con la violación del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. En razón de lo anterior, el Tribunal decidió que el Estado chileno debía modificar su ordenamiento jurídico interno con el fin de suprimir la censura previa para permitir la exhibición de la película “*La Última Tentación de Cristo*”, y debía pagar el reintegro de gastos generados por las gestiones realizadas por las víctimas y sus representantes en los procesos internos y en el proceso internacional ante el sistema interamericano por conducto de la Comisión Interamericana.

Como parte de la implementación de la sentencia, el Congreso Nacional aprobó un proyecto de reforma constitucional destinado a consagrar el derecho a la libre creación artística y a la eliminación de la censura cinematográfica, sustituyéndola por un sistema de calificación regulado por ley. Por otro lado, el Estado informó a la Corte la aprobación de un Decreto Supremo mediante el cual se aprobó el Reglamento sobre Calificación de la Producción Cinematográfica, y demostró así que se había modificado el ordenamiento jurídico interno de manera tal de eliminar la censura previa a las producciones cinematográficas. Durante el proceso de implementación de la sentencia, tanto el Estado como la Comisión y los peticionarios enviaron informes a la Corte sobre el estado de implementación de la sentencia. Los informes presentados por la Comisión y los peticionarios fueron de gran utilidad para mantener a la Corte informada cuando todavía no se producían las medidas necesarias para cumplir con la decisión. Como parte de su facultad de supervisar el cumplimiento de sus decisiones, en el 2003 la Corte Interamericana consideró que el Estado de Chile dio cumplimiento integral a la sentencia emitida por la Corte el 5 de febrero del 2001, dando por terminado el caso.

El caso *Loayza Tamayo* es otro en el cual, como consecuencia de la sentencia de la Corte Interamericana, se obligó a un Estado a implementar modificaciones en el ámbito interno. En 1997 la Corte dictó sentencia sobre el caso en la cual resolvió que el Estado del Perú había violado los derechos de María Elena Loayza Tamayo a la libertad personal, la integridad personal, y las garantías judiciales, y ordenó que el Estado pusiera en libertad a señora Loayza Tamayo y pagara una justa indemnización.

En 1993, miembros de la división nacional contra el terrorismo detuvieron a la señora Loayza Tamayo, a quien acusaron de pertenecer al Partido Comunista de Perú -Sendero Luminoso. En su denuncia a la CIDH, la señora Loayza Tamayo alegó que durante diez días de detención en un recinto militar en el que permaneció incomunicada, fue torturada, violada sexualmente y amenazada con ser ahogada en el mar. Además, alegaba que los agentes no la pusieron a disposición de un juzgado especial en contravención de lo dispuesto en el decreto ley que regula el delito de terrorismo. No se interpuso ninguna acción de garantía en su favor porque un segundo decreto ley sobre el delito de traición prohibía presentar el recurso de hábeas corpus por hechos relacionados con el delito de terrorismo. Un tribunal militar, compuesto por jueces sin rostro, procesó a la señora Loayza Tamayo por el delito de traición, pero la absolvió. Posteriormente, el Tribunal Especial del Consejo Supremo de Justicia Militar también la absolvió por ese delito, pero ordenó remitir el caso al fuero común para el estudio del delito de terrorismo. Finalmente, en 1994, un *“Tribunal Especial sin rostro del Fuero Común”* la condenó a 20 años de pena privativa de libertad con fundamento en los mismos hechos y cargos.

En su sentencia la Corte Interamericana resolvió que el Estado del Perú violó el derecho de la señora Loayza Tamayo a las garantías judiciales establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana, que protege los derechos de los individuos que han sido procesados por determinados hechos para que no vuelvan a ser enjuiciados por los mismos hechos. Como consecuencia, la Corte ordenó que el Estado ‘debe tomar las medidas de derecho interno necesarias’ para que los decretos leyes sobre el delito de terrorismo y el delito de traición estén conformes con la Convención Americana sobre derechos humanos.”

4.8 El caso Awás Tingni

En su sentencia en el *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni v. Nicaragua*, la Corte Interamericana concluyó que el Estado de Nicaragua había violado los derechos de esta comunidad mayagna al otorgar una concesión de explotación de los recursos forestales existentes en su territorio tradicional sin el consentimiento de esta, y al hacer caso omiso a las constantes demandas de Awás Tingni para que demarcara su territorio. Según una “interpretación evolutiva”, la Corte señaló que el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce el derecho a la propiedad privada, ampara también “los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal”. Sentando un importante precedente para la defensa de los derechos indígenas en el sistema internacional, la Corte afirmó que los derechos territoriales indígenas no se basan en la existencia de un título formal otorgado por el Estado, sino en “la posesión de la tierra” de las comunidades, enraizada en su propio “derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres.”

La Corte reconoció, asimismo, la importancia que reviste para los pueblos indígenas su relación con la tierra, señalando que “los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como base fundamental para sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica”.

Otro de los aspectos importantes de la jurisprudencia sentada por la Corte en el caso Awás Tingni es la afirmación del deber de los Estados de demarcar y titular las tierras comunales indígenas como parte de su compromiso de hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención Americana. En la interpretación de la Corte, la falta de demarcación de los territorios indígenas impide de hecho que estos pueblos puedan usar y gozar libremente de sus tierras y recursos. La falta de mecanismos jurídicos efectivos para la demarcación constituye por lo tanto una violación

de la protección jurídica y los derechos territoriales de los pueblos indígenas garantizados por la Convención Americana.

Como medidas de reparación de la violación de los derechos de la Comunidad, la Corte impuso a Nicaragua el deber de “delimitar, demarcar y titular las tierras que corresponden a los miembros de la Comunidad Awas Tingni, con la plena participación, y tomando en consideración el derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres de la Comunidad”. La Corte determinó además que el Estado debía pagar a la Comunidad la suma de US\$30.000 en concepto de costas y gastos judiciales, además de invertir US\$50.000 en “obras o servicios en beneficio de la Comunidad”, en concepto de reparación del daño inmaterial causado a esta. Por último, la Corte estableció la necesidad de que Nicaragua adopte “en su derecho interno...las medidas legislativas, administrativas o de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de las propiedades de las comunidades indígenas...”. Luego de la sentencia de la Corte Interamericana, el Congreso de Nicaragua sancionó la ley 445 que establece los mecanismos para la demarcación y titulación de todas las tierras pertenecientes a comunidades indígenas.

Tras décadas de lucha indígena en el sistema internacional, el caso Awas Tingni constituye el primer caso en que un tribunal internacional reconoce los derechos territoriales de una comunidad indígena. La sentencia de la Corte Interamericana es “definitiva e inapelable”, y de obligatorio cumplimiento para Nicaragua, quien es parte de la Convención Americana desde 1979. La jurisprudencia de la Corte es asimismo vinculante para todos los Estados que han ratificado la Convención, y sirve de criterio de interpretación para disposiciones similares de otros instrumentos internacionales incluso la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Por último, la decisión de la Corte también incidió en el proceso de Declaración los Pueblos Indígenas que está siendo discutido en el ámbito del Consejo Permanente de la OEA con amplia participación de los pueblos indígenas de la región.

El caso Awas Tingni es un buen ejemplo del uso del sistema interamericano de protección de derechos humanos que, al buscar hacer justicia en el caso y en los marcos de la Convención Americana, produce efectos en el contexto de una estrategia política más amplia de la lucha de los pueblos indígenas al derecho colectivo a la tierra y los recursos naturales que han usado tradicionalmente. Durante el trámite del caso ante la Comisión y la Corte se combinaron estrategias jurídicas con otras de movilización alrededor del caso. Ambas actuaron en forma complementaria y se retroalimentaron mutuamente a lo largo del proceso. Los mecanismos de seguimiento de la sentencia también contribuyeron en el avance del delicado proceso de negociación para el cumplimiento de la sentencia que todavía sigue en curso de implementación. El proceso contó con la participación de la propia comunidad Awas Tingni y de una organización ubicada en Estados Unidos, encargada de la defensa y promoción de los derechos de los pueblos indígenas, llamada *Indian Law Resource Center*³⁸, más el apoyo de la organización internacional de derechos humanos *Global Rights*. Por último, muchas organizaciones nacionales e internacionales realizaron presentaciones ante la Corte Interamericana en calidad de *amicus curiae* con argumentos de derecho indígena, derecho comparado y derecho internacional de derechos humanos, con el objetivo de apoyar el reclamo de Awas Tingni. A pesar de que todavía existen muchos aspectos de la implementación de la sentencia pendientes de cumplimiento, el caso Awas Tingni constituye un buen ejemplo de las oportunidades que se pueden abrir a través del sistema interamericano.

V. EL VALOR DEL SISTEMA INTERAMERICANO PARA LAS ONG

Desde la adopción de la Carta de la OEA y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en 1948, el desarrollo del sistema interamericano de protección de derechos humanos constituye un logro significativo para los pueblos de las Américas. Existen siete convenciones o protocolos en materia de derechos humanos que reconocen la gama plena de derechos humanos. Además, la Comisión y la Corte y los órganos políticos de la OEA han llegado a ser activos en la defensa y promoción de la dignidad de la persona, y por lo tanto, son foros importantes donde se pueden reivindicar los derechos humanos.

Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil son indudablemente uno de los actores más importantes en el movimiento para promover la plena vigencia de derechos humanos en las Américas. Individualmente o en concertación, las ONG se dedican a una amplia gama de actividades promotoras de derechos humanos, tales como documentar y denunciar violaciones, elaborar legislación interna, litigar en tribunales nacionales, promover los derechos humanos a través de educación, capacitación y sensibilización, y muchas otras actividades. Dentro de este cuadro, el cabildeo ante los órganos políticos o el litigio en la Comisión Interamericana o la Corte Interamericana pueden figurar en una eficaz estrategia global.

Esta guía presenta la información básica con respecto al uso del sistema interamericano. A manera de conclusión, este capítulo ofrece unas observaciones finales sobre el valor del sistema para las organizaciones de sociedad civil que busquen ampliar su capacidad de accionar.

5.1 El valor del Sistema Interamericano

El valor del sistema interamericano de protección de derechos humanos radica fundamentalmente en que las resoluciones de los órganos políticos, las recomendaciones de la CIDH y las sentencias de la Corte poseen un carácter obligatorio y vinculante que un Estado afirma al ratificar la Carta de la OEA, la Convención Americana o las otras convenciones en materia de derechos humanos. El mero hecho de que un Estado haya ratificado un tratado de derechos humanos como un acto soberano, se puede convertir en potente herramienta para la sociedad civil. Al denunciar una violación de derechos humanos, una ONG está fundamentalmente exigiendo que el Estado solo cumpla con sus obligaciones internacionales.

Los órganos políticos, la CIDH y la Corte carecen de instrumentos de coerción para forzar a un Estado a implementar una resolución de la Asamblea General o del Consejo Permanente, una recomendación de la CIDH o una sentencia de la Corte.

No obstante, ningún Estado puede ignorar estos pronunciamientos jurídicos sin incurrir en un costo político potencialmente alto. El valor del sistema interamericano de derechos humanos se deriva de tales hechos jurídicos y políticos.

Más concretamente, el valor del sistema interamericano radica en su potencialidad para impulsar los esfuerzos hechos por las ONG para obtener justicia ante la violación de derechos humanos, rectificar una situación general de violación de derechos humanos y fortalecer el estado de derecho en su países.

5.2 Obtener la justicia en casos individuales

La Comisión y la Corte representan instancias donde buscar justicia cuando las posibilidades de justicia ante los tribunales nacionales se agotan o se niegan, en contravención de la obligación de un Estado con respeto a la debida diligencia para procurar la justicia. El agotamiento de los recursos internos constituye un requisito que la CIDH debe respetar cuando se considere la admisibilidad de una petición individual. Sin embargo, este mismo principio implica la importancia del sistema, porque el agotamiento de los recursos internos o la negación de estos pueden convertirse en motivo para recurrir al sistema. Cuando la posibilidad de justicia se extingue en el ámbito interno, la justicia se puede buscar en el sistema interamericano.

Como se analizó en los Capítulos I y II, la Comisión y la Corte están facultados para emitir recomendaciones, y la Comisión puede facilitar las soluciones amistosas. Al desempeñar estas funciones, la CIDH y la Corte contribuyen a la justicia al menos en tres maneras: obligar al Estado a investigar una violación y sancionar a los culpables, pagar las reparaciones pecuniarias y simbólicas, e implementar en el ámbito interno reformas legislativas, administrativas y de otra naturaleza, con el fin de erradicar una práctica violatoria a los derechos humanos. Todos constituyen logros significativos no solo para las víctimas y sus familiares, sino también para la sociedad. Es importante notar también que la CIDH y la Corte están facultados para dictar las medidas cautelares o provisionales con el fin de salvaguardar a los peticionarios o los testigos.

5.3 Rectificar una Situación General de Violación de Derechos Humanos

Los órganos del sistema interamericano poseen la responsabilidad de velar por la situación general de los derechos humanos, sea en un determinado país o sea con respecto a una categoría de derechos tales como los de la mujer, los pueblos indígenas, niños y trabajadores migratorios o los derechos a la libertad de expresión. Más allá del plano de la justicia en casos individuales, por ende, las instituciones del sistema pueden promover los derechos humanos en el plano social y político.

Como se analizó en los Capítulos I y II, la CIDH goza de las facultades para preparar informes sobre la situación general de derechos humanos en determinados países, y de realizar visitas *in loco*, con el permiso del Estado, a fin de estudiar la situación. La participación activa, coordinada y estratégica de la sociedad es crucial en este contexto, porque las ONG pueden influir en la decisión para realizar una visita *in loco*, las actividades de la Comisión durante la visita y el contenido del Informe que la CIDH emite después de su visita, todo con el fin de ejercer un impacto sobre la situación prevaleciente en un país determinado.

La experiencia ganada desde los años sesenta demuestra cómo, al desempeñar estas funciones, la CIDH puede crear una dinámica que fortalezca los esfuerzos hechos por la sociedad civil para poner fin a una situación generalizada de las violaciones de derechos humanos. Como se explicó en el Capítulo II, el mero hecho de la presencia de la Comisión en un país genera un debate sobre la situación de los derechos humanos, y frecuentemente las víctimas de violaciones aprovechan la presencia de la CIDH para denunciar casos individuales de violaciones. Igualmente, un informe de la CIDH puede intensificar la presión sobre un Estado para que cese de violar los derechos humanos en forma masiva y sistemática.

Tal fue la experiencia analizada en el Capítulo II cuando el informe que la CIDH, publicado después de su visita *in loco* a Argentina, puso fin a las desapariciones forzadas en aquel país. Además, como se presentará a continuación, el Informe del CIDH, elaborado después de una visita

de la Relatora sobre los Derechos de la Mujer, influyó para que el Estado mexicano estableciera mecanismos para poner fin a una situación generalizada de impunidad por violencia contra las mujeres. Finalmente en este contexto, vale mencionar el impacto del informe sobre la situación en Nicaragua que la CIDH publicó en 1979. Basado en el informe de la CIDH, que concluyó que el gobierno de Nicaragua había violado los derechos humanos de una manera grave, persistente y generalizada, la Consulta de los Ministerios de Relaciones Exteriores, órgano político de la OEA, declaró en junio de 1979 la necesidad del reemplazo inmediato y definitivo del régimen de Anastasio Somoza. Somoza cedió el poder pocas semanas después.

5.4 Fortalecer el Estado de Derecho

El valor del sistema interamericano se deriva finalmente del hecho de que un caso tramitado ante el sistema ofrece no solo la posibilidad de resarcir el daño causado a las personas afectadas, sino también de impulsar reformas legislativas en el ámbito interno de un país. Si bien los Estados, al ratificar la Convención Americana u otros tratados de derechos humanos, se comprometen a adecuar su legislación interna a la normativa del Sistema Interamericano, en realidad aún existen leyes en todos los Estados del continente que no son compatibles con los estándares internacionales de derechos humanos.

La experiencia con los regímenes militares en décadas pasadas indica que la protección integral de los derechos humanos depende del funcionamiento de las instituciones del estado de derecho. Por lo tanto, la profundización y el perfeccionamiento de estas instituciones constituyen tareas importantes para la sociedad civil. Una estrategia abierta a las ONG involucra el cabildeo en las instituciones políticas nacionales con el fin de lograr la aprobación de proyectos legislativos encaminados a garantizar los derechos humanos. Una Segunda estrategia, analizada en el Capítulo IV, involucra el uso de los tratados para litigar en el ámbito local.

El litigio de un caso ante el Sistema Interamericano también puede constituir una estrategia eficaz para fortalecer el estado de derecho, porque las decisiones de sus órganos no solo sirven para reivindicar los derechos humanos de individuos, sino también para obligar reformas en el ámbito interno por concepto de reparaciones. El Capítulo IV explicó como la CIDH y la Corte han impulsado reformas legislativas a través de recomendaciones, soluciones amistosas, acuerdos sin solución amistosa, y sentencias que obliguen a los Estados a modificar o derogar la legislación interna relacionada con el matrimonio, la libertad de expresión, el trabajo esclavo, la traición y el terrorismo, y los derechos de los pueblos indígenas. En todos estos casos, las decisiones de la Comisión o la Corte permitieron cambios en el ámbito interno que no fueron posibles de lograr a través de los procesos legislativos nacionales.

5.5 La decisión de usar el Sistema Interamericano

El valor del Sistema Interamericano se debe medir por su potencialidad de obtener justicia en casos individuales, rectificar situaciones generales de violaciones de derechos humanos y fortalecer el estado de derecho, que es necesario para la protección de los derechos humanos. Los casos examinados en esta guía demuestran que el sistema posee una creciente potencialidad para promover los derechos humanos. El Sistema Interamericano funciona como foro supranacional donde las ONG pueden reivindicar los derechos humanos cuando los caminos a la justicia se encuentren cerrados, los recursos internos se hayan agotado o negado, o cuando la situación

general haya llegado a tal magnitud de gravedad que sea necesaria la supervisión de los órganos del sistema.

Son las propias ONG las que deben definir su misión principal, la estrategia global que implementarán, y las actividades específicas que realizarán. El cabildeo ante los órganos políticos o el litigio en la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana pueden figurar en una eficaz estrategia global. Pero la decisión de usar el sistema dependerá, entre otros factores, de la situación que existe en sus países con respecto a los derechos humanos, las posibilidades de acción en el contexto político y jurídico, y sobre todo, los recursos económicos y humanos que una organización posea. El uso del Sistema Interamericano es una opción entre muchas otras opciones, pero es imprescindible advertir que el uso del sistema, especialmente por medio del litigio ante la Comisión y la Corte, no se realiza sin costos en términos de tiempo, gastos y el desvío de recursos escasos de otras actividades que puedan producir mejores resultados.

Antes de llevar un caso ante al Sistema Interamericano, las ONG deben tomar en cuenta que el proceso es dispendioso y oneroso. De hecho, la preparación de una petición en sí exige un enorme esfuerzo. Debido a que los peticionarios tienen la carga de la prueba, las ONG deben compilar las pruebas sobre el hecho o la situación denunciada y proveer información detallada sobre el lugar y la fecha de la violación, el nombre de la víctima y cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del asunto. Como las ONG deben cumplir con los requisitos de admisibilidad, deben presentar información sobre las gestiones emprendidas para agotar los recursos internos. Al ser las audiencias particularmente importantes en el desarrollo de un caso, las ONG deben incurrir en los costos de viajar a Washington, la sede de la CIDH, o a San José, la sede de la Corte, y dado que los procesos ante la CIDH y luego ante la Corte normalmente duran años, las ONG tienen que sostener sus esfuerzos durante un periodo prolongado.

Por todas estas razones, antes de llevar un caso ante la CIDH, las ONG deben hacer todo lo posible para lograr la justicia en los tribunales nacionales. Si es necesario denunciar una violación ante el Sistema Interamericano, hay que evaluar no solamente la solidez fáctica y jurídica del caso, sino también su calidad de representación de los problemas generalizados. Es decir, las ONG deben escoger casos paradigmáticos que puedan ejercer un impacto significativo sobre el ámbito interno.

El Sistema Interamericano posee una creciente potencialidad para obtener la justicia, rectificar una grave situación de violación de los derechos humanos y fortalecer el estado de derecho en los países de las Américas. Su valor se deriva de esta potencialidad. Por lo tanto, las organizaciones de la sociedad civil deben considerar el uso del sistema para ampliar su capacidad de accionar en defensa de los derechos humanos.

ANEXO I

LAS BASES DE DATOS DE INTERNET QUE CONTIENEN INSTRUMENTOS Y JURISPRUDENCIA INTERNACIONALES

Base de Datos Interamericana de Derechos Humanos:

<http://www.wcl.american.edu/pub/humright/digest/Inter-American/index2esp.html>

Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario:

<http://www.wcl.american.edu/humright/repertorio/>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): <http://www.cidh.oas.org/que.htm>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos

<http://www.corteidh.or.cr/index.html>

El espejo sitio de la Corte:

<http://www.wcl.american.edu/humright/hracademy/corteidh/>

La Corte Europea de Derechos Humanos:

<http://www.echr.coe.int/>

Base de Datos de SIM- La Universidad de Utrecht, Netherlands (el Comité de Derechos Humanos, el Comité Contra la Tortura y el Comité de la Eliminación de la Discriminación Racial, y La Corte Europea de Derechos Humanos) <http://sim.law.uu.nl/SIM/Dochome.nsf?Open>

La Biblioteca de Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota:

<http://www1.umn.edu/humanrts/index.html>

Base de Datos de Organos de vigilancia de los tratados de Derechos Humanos de la ONU:

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>

La lista de los Estados que han ratificado la Convención Interamericana:

<http://www.cidh.org/basicos/basic4.htm>

ANEXO II

CONTACTE INFORMACIÓN

Organización de los Estados Americanos (OEA)

Secretaría General de la Organización de Los Estados Americanos (OAS)

Washington, D.C. 20006
 Teléfono: (202) 458-3000
 Telefax principal OAS: (202) 458-3967
 Télex: 64128 OAS UW
 El sitio web: <http://www.oas.org>

Secretario General

Dr. César Gaviria
 17th St. and Constitution Ave.,
 N.W. Room 20,
 Washington, D.C. 20006
 Teléfono: (202) 458 6836

Secretario General Adjunto

Embajador Luigi R. O
 17th St. and Constitution Ave.,
 N.W. Room 2,
 Washington, D.C. 20006
 Teléfono: (202) 458-6046

Edificio Principal (MNB)

17th Street & Constitution Ave., N.W.
 Washington, D.C. 20006, USA

Edificio de Servicios Generales (GSB)

1889 F Street, N.W.
 Washington, D.C. 20006, USA

Edificio Administrativo (ADM)

19th Street & Constitution Ave.,
 N.W.
 Washington, D.C. 20006, USA

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

1889 F Street, N.W.
 Washington, D.C., 20006 U.S.A.
 El sitio web: <http://www.cidh.oas.org/Default.htm>

Presidente:

Dr. José Zalaquett
 1889 F St., N.W., 5th floor, No.588-A,
 Washington, DC 20006
 Teléfono: (202) 458-6002

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Presidente:

Dr. Sergio García Ramírez
 Apartado Postal 6906 - 1000
 San José, Costa Rica
 Teléfono: (506) 234-0581
 Telefax: (506) 234-0584
 El sitio web: <http://www.corteidh.or.cr/index.html>

Secretario:

Lic. Pablo Saavedra
 Apartado Postal 6906 - 1000,
 San José, Costa Rica
 Teléfono: (506) 234-0581
 Telefax: (506) 234-0584

ANEXO III**LISTA DE RELATORÍAS EN LA COMISION INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS**

Las Relatorías son nombradas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y se dividen en dos categorías

Temáticas

- **Derechos de los Pueblos Indígenas**
- **Derechos de la Mujer**
- **Derechos de los Trabajadores Migratorios y Sus Familias**
- **Derechos de Personas Privadas de Libertad**
- **Derechos de la Mujer**

De países

Antigua y Barbuda	Argentina	Bahamas
Barbados	Belice	Bolivia
Brasil	Canadá	Chile
Colombia	Costa Rica	Cuba
Dominica	Ecuador	El Salvador
Estados Unidos de América	Granada	Guatemala
Guyana	Haití	Honduras
Jamaica	México	Nicaragua
Panamá	Paraguay	Perú
República Dominicana	Santa Lucía	San Vicente y las Granadinas
Trinidad y Tobago	St Kitts y Nevis	Surinam
	Uruguay	Venezuela

Para más información, póngase en contacto con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Dirección:

**1889 F St., N.W., 5th Floor,
No. 588-A,
Washington, D.C. 20006
Tel: (202) 458-6002**

Website: <http://www.cidh.oas.org/Default.htm>

ANEXO IV

FORMULARIO PARA PRESENTAR PETICIONES SOBRE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

Las peticiones ante la Comisión deben efectuarse por escrito. De conformidad con el artículo 44 de la Convención Americana de Derechos Humanos,^{xxxix} la denuncia ante la Comisión Interamericana puede ser presentada por las víctimas, otras personas o grupo de personas, así como por cualquier organización no gubernamental. De acuerdo con el Artículo 28 del Reglamento, las peticiones deberán contener la siguiente información:

- el nombre, nacionalidad y firma de la persona o personas denunciantes o, en el caso de que el peticionario sea una entidad no gubernamental, el nombre y la firma de su representante o representantes legales;
- si el peticionario desea que su identidad sea mantenida en reserva frente al Estado;
- la dirección para recibir correspondencia de la Comisión y, en su caso, número de teléfono, facsímil y dirección de correo electrónico;
- una relación del hecho o situación denunciada, con especificación del lugar y fecha de las violaciones alegadas;
- de ser posible, el nombre de la víctima, así como el de cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del hecho o situación denunciada;
- la indicación del Estado que el peticionario considera responsable, por acción o por omisión, de la violación de alguno de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables, aunque no se haga una referencia específica al artículo presuntamente violado;
- el cumplimiento con el plazo previsto en el artículo 32 del presente Reglamento;
- las gestiones emprendidas para agotar los recursos de la jurisdicción interna o la imposibilidad de hacerlo conforme al artículo 31 del presente Reglamento;
- la indicación de si la denuncia ha sido sometida a otro procedimiento de arreglo internacional conforme al artículo 33 del presente Reglamento.

Una vez presentada una petición, la Comisión examina los requisitos formales de admisión de la comunicación, y si están completos, la transmite al Estado denunciado para que este presente sus observaciones. Más adelante se describirá con mayor detalle el proceso de admisión de las peticiones.

ANEXO V**Ejemplo de Carta**

8 de enero de 2003

Dr. Santiago Canton
Secretario Ejecutivo
Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Washington, D.C.

Estimado Doctor Canton:

En nombre de Global Rights, y de conformidad con el Artículo 64 del Reglamento de la Comisión Interamericana, escribo para solicitar que la Comisión Interamericana convoque a una audiencia durante su 116^o período de sesiones para examinar los efectos de la discriminación racial en los Estados Unidos de América.

Es crítico realizar un análisis de los patrones raciales demográficos residenciales al entender las manifestaciones contemporáneas del racismo en los Estados Unidos. Estos patrones raciales ejercen un impacto sobre el acceso a, y la calidad de los servicios públicos, particularmente sobre la educación en los niveles primarios, secundarios y terciarios, al crear inequidades serias y violaciones de derechos humanos. Global Rights propone presentar un análisis experto de los patrones raciales en la planificación urbana y residencial en los Estados Unidos, y las implicaciones para la protección de los derechos humanos en las comunidades de color. Al recibir confirmación de nuestra solicitud de la audiencia, le suministraremos a su oficina los nombres de nuestro panel de peritos.

Creo fuertemente que un diálogo entre los peritos en el tema del racismo en los Estados Unidos y los miembros de la Comisión Interamericana contribuirá a la creación de los mecanismos más apropiados para proteger y promover los derechos humanos en los Estados Unidos. Nosotros sinceramente anticipamos una respuesta satisfactoria a nuestra solicitud de una audiencia.

Respetuosamente,

Gay J. McDougall
Directora Ejecutiva

Anexo VI

Derechos Humanos: Cómo Presentar Peticiones en el Sistema Inter-Americano.*

*** Nos gustaría expresarle nuestro aprecio a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos por permitirnos reproducir *Derechos Humanos, cómo presentar peticiones en el sistema Inter-Americano*.**

Anexo VII

Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA

PIES DE PÁGINA

-
- 1 <http://www.oas.org>
2 <http://www.oas.org/juridico/spanish/carta.html>
3 <http://www.corteidh.or.cr/>
4 <http://www.iin.oas.org/>
5 <http://www.oas.org/consejo/>
6 <http://www.oas.org/XXXIVGA/SPANISH/>
7 <http://www.oas.org/consejo/sp/CAJP/dip.asp>
8 <http://www.oas.org/cim/>
9 <http://www.ini.gob.mx/iii/>
10 <http://www.iin.oea.org/default.htm>
11 <http://www.upd.oas.org/lab/>
12 http://www.oas.org/cji/comite_juridico_interamericano.htm
13 <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-53.html>
14 http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/6/cescr_sp.htm
15 <http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res98/res1591.htm>
16 <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
17 <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/BASES/dcp/protocolo.htm>
18 <http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/c21.HTM>
19 <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
20 <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.htm>
21 <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos9.htm>
22 ONU <http://www.un.org/>
23 FEDEFAM <http://www.desaparecidos.org/fedefam/>
24 Global Rights <http://www.hrlawgroup.org/>
25 Amnistía Internacional <http://www.amnestyusa.org/home.html>
26 Comisión Internacional de Juristas <http://www.icj.org/>
27 OEA/SER.G,CP/RES 759 (1217/99) (15 DEC. 99)
28 <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res840.htm>
29 Jackman, Oliver. The Caribbean and the Inter-American Human Rights System. En
Seminar on the Inter-American Human Rights Protection System Towards the 21
Century. P.107.
30 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Anual 1999.
31 para esta informacion favor contacto al Secretario de la Comision.
32 <http://www.cidh.oas.org/reatorias.esp.htm>
33 Centro por la Justicia y el Derechos Internacional (CEJIL) Informe Anual 2001, p.43.
34 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe Anual 2002.
35 en el caso Giroldi H. s/recurso de casación de 1995
36 <http://www.derechos.org/nizkor/arg/resomain.html>
37 Informe no 95/03, petición 11.289, Solución Amistosa, José Pereira, Brazil 24 de octubre
de 2003.
38 (<http://www.indianlaw.org>)
xxxix <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos2.htm>