

BALANCE SOBRE LA LABOR DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Con atención especial al caso de Haití

Bertha SANTOSCOY

- *Introducción.*
- *Antecedentes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.*
- *La Convención Americana sobre Derechos Humanos.*
- *Disposiciones de fondo de la Convención.*
- *Disposiciones de carácter institucional.*
- *Comisión Interamericana de Derechos Humanos.*
- *Competencia de la Comisión.*
- *Informes especiales sobre la situación de derechos humanos y las visitas in loco : la labor de la Comisión en el caso concreto de Haití.*
- *Antecedentes sobre la situación de Haití.*
- *Procedimiento de la Comisión para elaborar un informe especial.*
- *La práctica de la Comisión durante sus visitas in loco.*
- *Resultados que generan los informes especiales de la Comisión.*
- *Peticiones individuales.*
- *Corte Interamericana de Derechos Humanos.*
- *Competencia de la Corte.*
- *Participación indirecta de los individuos en el procedimiento contencioso ante la Corte.*
- *Conclusión.*

Introducción

Cuando hablamos de derechos humanos a nivel universal partimos de la afirmación de que esos derechos son comunes a todos los individuos; esa concepción se encuentra en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptada en 1948.¹ Sin embargo, las necesidades de encontrar soluciones basadas en una comprensión específica y una mejor percepción de problemas particulares a ciertas regiones llevó a los Estados a concluir convenciones sobre la protección de los derechos humanos a un nivel regional. Cabe señalar, que esto no significa que los derechos humanos sean diferentes según las regiones, sino que ellos se desarrollan en entornos diferentes, por lo que el regionalismo no atenta contra el carácter universal de los derechos humanos.

Los sistemas regionales de protección de derechos humanos fundamentan su existencia en la necesidad de crear sistemas internacionales de protección que reúnan a Estados que comparten las mismas concepciones políticas, económicas y sociales, concepciones que derivan de las mismas tradiciones históricas y jurídicas que provienen de realidades culturales, ideológicas y de criterios filosóficos similares. Así, el sistema interamericano de derechos humanos, en tanto que sistema regional da a los pueblos del Continente americano un nivel de protección adaptado a las concepciones culturales y a las tradiciones políticas y jurídicas que se reflejan en sus Constituciones.

Antecedentes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos, del cual se me ha pedido exponer ante este foro, es el resultado de una larga evolución, cuyos orígenes se remontan a la

1 Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por Resolución 217 A (III) Asamblea General de la ONU, del 10 de diciembre de 1948.

época de las Conferencias Interamericanas. La Novena Conferencia Interamericana que tuvo lugar en Bogotá, el 30 de marzo de 1948, fue de una importancia particular. En esa conferencia los Estados americanos institucionalizaron el panamericanismo, mediante la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA).²

Igualmente en la Conferencia de 1948 los Estados adoptaron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Res. XXX).³ Esta Declaración es el instrumento que traduce las aspiraciones y los ideales de los Estados americanos, así como la realidad política de ese momento. Es conveniente señalar que, si bien la Declaración no fue concebida como un documento con fuerza obligatoria, constituyó el instrumento necesario para crear más adelante un sistema de protección de los derechos humanos.⁴ Desafortunadamente, la ausencia de un órgano encargado de proteger los derechos consagrados en la Declaración impidió toda acción práctica durante once años.

En 1959, los gobiernos de los Estados miembros de la OEA convocaron la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores⁵, en Santiago de Chile, quienes preocupados por

-
- 2 Carta de la Organización de los Estados Americanos, en: Serie sobre tratados N° 1. Unión Panamericana, Washington, DC 1948, doc. OEA/Ser.A/2 (341-1-1-5-4274).
 - 3 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en: Acta Final de la Novena Conferencia, Washington, DC, Unión Panamericana, 1948, doc. ref. 341-1-S-4679, págs. 39-46.
 - 4 Sepúlveda, César, "Méjico, la Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos", *La Protección Internacional de los Derechos del Hombre*, Méjico, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, págs. 194-195.
 - 5 La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano específicamente político de la OEA. Véase artículo 60 de la Carta de la OEA.

la situación de las violaciones de los derechos humanos que pre-
valecían en la República Dominicana⁶, decidieron crear la Comi-
sión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), cuyo objetivo
sería promover el respeto de esos derechos.⁷

Esta Comisión fue concebida para aportar una solución pro-
visional y parcial a un problema urgente en tanto no se exploraran
otras vías a nivel convencional. Sin embargo, la posibilidad de
crear una Convención Americana sobre Derechos Humanos no
fue considerada en ese momento. De esta manera, la Comisión In-
teramericana entró en funciones el 6 de junio de 1960.

Para hablar de un balance sobre la labor de la Comisión, es
necesario precisar que inicialmente esa entidad autónoma fue
dotada de una competencia muy limitada, pero gracias a la inter-
pretación dinámica d e su Estatuto en la práctica y al apoyo polí-
tico implícito de los Estados miembros de la OEA, la Comisión
logró extender su competencia, pasando de la función de promo-
ción a la de protección de los derechos humanos. Desde su pri-
mera reunión ordinaria, la Comisión decidió conocer y tramitar
las denuncias individuales que le eran enviadas, a pesar de que
esa función no estaba contemplada ni en su Estatuto ni en su Re-
glamento. Pero no fue hasta la Segunda Conferencia Interameri-
cana Extraordinaria, que se reunió en Río de Janeiro, en 1965, que
la Comisión obtuvo el reconocimiento de los Estados para cono-
cer sobre denuncias individuales.⁸

6 Gros Espiell, Héctor, "Le système interaméricain comme régime régional de protection internationale des droits de l'homme", R.C.A.D.I., vol. II, 1975, pág.17.

7 Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Resolu-
ción VIII, en: Acta Final, Washington, D.C., Secretaría General de la OEA,
1960, doc. OEA/Ser.C/II.5, págs. 10-11.

8 Segunda Conferencia Extraordinaria, (Río de Janeiro, 1965), Resolución XXII,
en: Acta Final, Washington, DC, Secretaría General de la OEA, 1965, doc.
OEA/Ser.C/I.13, págs. 33-35.

Ese reconocimiento por parte de los Estados fue particularmente importante para la Comisión, dado que a través de las peticiones individuales ella pudo demostrar la gravedad de la situación de los derechos humanos en determinados países del Continente americano y de la necesidad de crear un sistema de protección eficaz y verdaderamente adaptado a las necesidades de nuestro continente.

Posteriormente, otra etapa importante en la evolución de la protección de los derechos humanos, fue la consolidación de la Comisión a nivel convencional. Durante la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria⁹ reunida en Buenos Aires en 1967, se adoptó el Protocolo de Buenos Aires, que enmendaba la Carta de la OEA, elevando a la Comisión al rango de órgano principal de la OEA.¹⁰ Este reconocimiento permitiría a la Comisión ejercer su jurisdicción sobre todos los Estados de la OEA, aún de aquellos que no devinieran parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual como veremos enseguida fue adoptada dos años más tarde.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹

En efecto, el 22 de noviembre de 1969, la Conferencia Especializada, realizada en San José, Costa Rica, aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como

9 Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, Buenos Aires, Argentina, en: Acta Final, Secretaría General, Washington, D.C., 1967, doc. OEA-Ser.C./1.14.

10 Artículo 52 de la Carta revisada en 1985.

11 Véase a propósito de la Convención Americana: Buergenthal, Thomas, "The Inter-American System for the Protection of Human Rights", in: Meron, Theodor (ed), *Human Rights in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1984, págs.439-493; "The American and European Conventions on Human

Pacto de San José.¹² La Convención representa el tratado más importante en materia de derechos humanos en nuestro continente. Ella entró en vigor nueve años más tarde, el 18 de julio de 1978, día en que el Gobierno de Grenada depositó el décimo primer instrumento de ratificación.¹³ Cabe destacar que el primer país que ratificó la Convención fue Costa Rica. Como podemos darnos cuenta, los pasos dados por los Gobiernos de los Estados miembros de la OEA en la creación de un sistema de protección de los derechos humanos fueron lentos. No obstante, debe tenerse en consideración que a lo largo de esos años varios países del continente conocieron serios problemas y fueron objeto de regímenes dictatoriales que no tenían interés en enfocar su atención en esa materia.

Actualmente, la Convención ha sido ratificada por 25 Estados miembros de la OEA.¹⁴ Algunos países no han firmado ni ratificado: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, Guyana, Santa Lucía, St. Kitts y Nevis, y San Vicente y las Granadinas (esos países se han adherido recientemente a la OEA). Estados Unidos firmó la Convención el 1º de junio de 1977, pero no la ha ratificado.

Al entrar en vigor la Convención Americana se fortaleció considerablemente la protección de los derechos humanos, es-

Rights: Similarities and Differences", *The American University Law Review*, 1980, págs. 155-166; Camargo, Pedro, "The American Convention on Human Rights", *Revue des droits de l'homme*, 1970, págs.333-356; Frowein, Jochen, "The European and the American Convention on Human Rights- A Comparison", *Human Rights Law Journal*, 1980, págs. 44-65; *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, D.C., Secretaría General de la OEA, 1980, 248 p.

- 12 Convención Americana sobre Derechos Humanos, en: Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, doc. OEA-/Ser.L/V/11.82, doc. 6, rev. 1, del 1º de julio de 1992.
- 13 Art. 74, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 14 Ellos son: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Chile, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

pecialmente por la ampliación de la competencia de la Comisión, la creación de un órgano judicial y la institución de nuevos mecanismos. Con la Convención, la Comisión obtuvo una base jurídica sólida que le había hecho falta hasta ese momento. Así el control del respeto de la Convención fue confiado por una parte a la Comisión (prolongando la existencia de la Comisión creada en 1960 y asegurando la continuidad en la labor de la misma)¹⁵ y, por otra parte, a un nuevo órgano: la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El tema más importante que surge con la entrada en vigor de la Convención Americana y que constituye la parte neurálgica del funcionamiento de la Comisión, es el de la doble competencia. La originalidad de esta concepción consiste en un cúmulo de funciones que se fundamentan en bases jurídicas diferentes, pero que no atentan contra la unidad del órgano.¹⁶ De esta manera, la Comisión es competente para recibir denuncias individuales contra los Estados que han ratificado la Convención¹⁷ y por otra parte, gracias a las disposiciones de su Estatuto, ella continúa tramitando las denuncias en contra de los Estados que no son Parte de la Convención¹⁸; conservando así su antigua competencia y adquiriendo al mismo tiempo una nueva.

Esta solución fue posible gracias al Protocolo de Buenos Aires, que entró en vigor en 1970, y mediante el cual la Comisión ad-

15 Véase García Amador F.V., "Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Relación con los Estados Miembros de la OEA que no son Partes en la Convención de 1969", *Derechos Humanos en las Américas, Homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches*, Washington, D.C., OEA 1984, págs. 181-182.

16 Santoscoy, Bertha, *La Commission interaméricaine des droits de l'homme et le développement de sa compétence par le système des pétitions individuelles*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, págs. 31-34.

17 Artículos 41 de la Convención y 19 del Estatuto de la CIDH.

18 Artículo 20 del Estatuto de la CIDH.

quirió un rango de órgano principal de la OEA.¹⁹ Así, la Comisión no está destinada a funcionar solamente en el ámbito de la Convención sino que su competencia, en tanto órgano de la OEA, es igualmente reconocida por todos los Estados de la OEA. Esta dualidad de funciones resulta de la coexistencia de dos sistemas: el de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Disposiciones de fondo de la Convención

La Convención, en su primera parte enumera los derechos y libertades protegidos, detallando sobre todo los derechos civiles y políticos que ella enumera en los artículos 3 al 25. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, la Convención hace una descripción breve y restrictiva en el artículo 26, ya que los Estados sólo se comprometen a adoptar providencias tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, en la medida de los recursos disponibles.²⁰

La falta de precisión del artículo 26 fue solucionada por el Protocolo Adicional de la Convención sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado el 17 de noviembre de 1988.²¹ Sin embargo, de 15 Estados que firmaron dicho instrumento sólo tres países lo han ratificado: Surinam, Panamá y Ecuador. Esperamos que el Protocolo entre en vigor en un futuro cercano, para asegurar una protección más completa de los derechos humanos en la región, siguiendo el ejemplo de la Carta Social Europea de 1961 y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas de 1966.

19 *Supra.*, notas 9 y 10.

20 Cf. el artículo 33 de la Carta de la OEA es más detallado en esta materia. Serie sobre Tratados No. 1-E, doc. OEA/Ser.A/2. Rev. 3.

21 Serie sobre Tratados No. 69. Documentos Oficiales OEA-Ser-A-44 (SEPF).

Disposiciones de carácter institucional

En su segunda parte, la Convención enuncia los órganos encargados de vigilar la protección de los derechos humanos. Ella menciona a la Comisión y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las cuales son competentes para conocer de las cuestiones relativas a la ejecución de los compromisos aceptados por los Estados en la presente Convención (artículo 33).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Para llevar a cabo sus funciones, la Comisión se reúne en su sede en Washington D.C, pero puede reunirse también en alguno de los Estados miembros de la OEA, con la anuencia o invitación del Estado concernido.²² En realidad han sido muy pocas las veces en que la Comisión ha hecho uso de esa posibilidad. En el pasado la Comisión, después de haber tenido una presencia permanente durante un año en la República Dominicana para observar la situación de derechos humanos en ese país, llevó a cabo una reunión ordinaria, el 1º de junio de 1966, coincidiendo con la fecha de las elecciones de ese país. Ella terminó su misión el 6 de junio de 1966, después de que el Presidente electo, Joaquín Balaguer asumiera sus funciones.²³ Más recientemente, la Comisión se reunió

22 Art. 16 del Estatuto de la CIDH.

23 Véase Bianchi, Manuel, "Misión Cumplida". *La Comisión de Derechos Humanos en la República Dominicana* (Relatorio y Documentos) 1960-1966, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1967, 180 p.; DUPUY, René-Jean, "Les Etats-Unis, l'OEA et l'ONU à Saint-Domingue", *Annuaire française de droit international*, vol XI, 1965, págs. 71-110; Sandifer, D.V., "The Inter-American Commission of Human Rights in the Dominican Republic", *HammarSKJOLD Forum*, 1966, et Schreiber, Anna, *The Inter-American Commission on Human Rights*, Leyden, Sijthoff, 1970, 187 p. Ver también Docs. OEA/Ser.L/V/II.13, doc. 14, del 1º de junio al 31 de agosto de 1965 y OEA/Ser.L/V/II.15, doc. 6, del 1º de septiembre de 1965 al 6 de julio de 1966.

en Mar de Plata, por invitación del Gobierno argentino, en diciembre de 1993, con la única finalidad de tratar temas para reforzar los mecanismos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Dicha reunión coincidió con la celebración de los 10 años de democracia en Argentina.

Esa reunión constituyó el inicio de una serie de reuniones destinadas a analizar el papel que debe jugar actualmente la Comisión en el marco de la OEA y en el contexto de una nueva visión de los derechos humanos. La Comisión está consciente de los obstáculos que ella encuentra para llevar a cabo su labor. Un ejemplo de los mismos es: ¿qué puede hacer la Comisión cuando un Gobierno no le permite entrar a su territorio para observar la situación de los derechos humanos? Otro tema es la posición de ciertos países para que se amplíe el número de miembros de la Comisión que en la actualidad cuenta con siete. Durante la Asamblea General de la OEA, celebrada en Montrouis, Haití, del 5 al 9 de junio de 1995, se presentó un proyecto de resolución para que se aumentara a once el número de miembros.²⁴ Cabe preguntarse aquí si esto representaría, más que una repartición geográfica, una politización de los derechos humanos. Si la repartición geográfica es el fundamento pretendido, resulta inconsistente, ya que el cuerpo colegiado de siete miembros elegidos a título individual representan a todos los países del hemisferio. Por otra parte, un número mayor de Comisionados, tomando en cuenta el hecho de que ellos viven en distintos países, haría aún más difícil la coordinación. A ello se agrega la escasez de recursos financieros de la Comisión. Finalmente, la Asamblea General decidió referir el tema a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, la cual continuará la consideración de este asunto.

Otro problema de tipo práctico que la Comisión ha venido enfrentando últimamente y que también ha sido considerado en esas reuniones es el de las audiencias: la Comisión recibe en au-

24 Véase doc. OEA/Ser.P AG/doc.3272/95, del 9 de junio de 1995.

diencia, durante sus sesiones plenarias, tanto a los representantes de Gobiernos como a los representantes de grupos de derechos humanos y cada vez las solicitudes de audiencia son más numerosas, ocupando así el tiempo que debería ser destinado para el examen de los casos individuales. Como puede observarse en el Informe Anual de la Comisión de 1995 se aprobaron sólo seis casos. En informes anteriores la Comisión ha llegado a considerar hasta 40 casos.²⁵

Con respecto a la composición de la Comisión, cabe abordar también el tema de la incompatibilidad. La Convención establece que la Comisión estará compuesta por siete miembros elegidos a título personal por la Asamblea General de la OEA por un período de 4 años pudiendo ser reelegidos una sola vez.²⁶ La calidad de miembro de la Comisión es incompatible con el ejercicio de otra función que pudiera afectar su independencia, su imparcialidad o, también, el prestigio de su función.²⁷ Desafortunadamente, el Estatuto de la Comisión no precisa las causas de incompatibilidad tal y como lo hace el Estatuto de la Corte.²⁸ Si bien es cierto que ha habido miembros que han tenido alguna vinculación con sus gobiernos o que han sido miembros del Parlamento o, incluso, autoridades del Estado, en la práctica nunca se han planteado problemas de incompatibilidad con otras funciones de los miembros.

En ese sentido es importante señalar que el Reglamento de la Comisión prohíbe a los miembros emitir su voto sobre los casos de peticiones individuales que se refieran al país del cual ellos son nacionales.²⁹ Aún más, en la práctica, los miembros no solamente

25 Véase Informe Anual de la CIDH de 1992 y 1993.

26 Artículos 34 y 37 de la Convención Americana.

27 Artículo 8 del Estatuto de la CIDH.

28 Artículo 18 del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

29 Artículo 19 del Reglamento de la CIDH.

se abstienen de votar o dar su opinión sino que se retiran de la sala de reuniones cuando esos casos son discutidos.

Durante la Asamblea General de la OEA, realizada en Haití en junio de 1995, se consideró la conveniencia de establecer normas en el Estatuto de la Comisión para garantizar la independencia, imparcialidad, dignidad y decoro de los miembros de la CIDH. Al final de la reunión se decidió que fuera la misma Comisión quien propusiera modificaciones a su Estatuto relativas a las incompatibilidades de los miembros y las presentara al próximo período ordinario de la Asamblea General, es decir, en junio de 1996.³⁰

Competencia de la Comisión

La Comisión tiene como función general promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, función establecida en la Carta de la Organización de los Estados americanos y reiterada posteriormente por la Convención y por el Estatuto y el Reglamento de la Comisión.

La Convención, en su artículo 41 precisa esta amplia función de la siguiente manera:

- a. estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b. formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales,

30 "Proyecto de Reglamento de incompatibilidades de los miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, asesores externos de la Comisión y estudiantes que prestan sus servicios gratuitos como parte de su entrenamiento en la Comisión", OEA/Ser.P AG/doc. 3273/95, del 9 de junio de 1995.