

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.<sup>30</sup>

### **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.

al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;

- c. preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- d. solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- e. atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;
- f. actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones que en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 44 a 51 de esta Convención, y
- g. rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados americanos.

El Estatuto de la Comisión ha hecho una distinción de las funciones señaladas y en sus artículos 18, 19 y 20, organizando y agregando las funciones que ejerce con respecto a los Estados que son partes en la Convención o con respecto a los Estados que no son partes de la misma.

Entre esas funciones, vamos a dirigir nuestra atención a las tareas más importantes: la elaboración de los informes especiales sobre la situación de los derechos humanos en ciertos países, las visitas *in loco* y la tramitación de las peticiones individuales, las cuales han constituido su mayor actividad, ayudándonos así a comprender la labor de la Comisión y los resultados obtenidos en el transcurso de los años.

## **Informes especiales sobre la situación de derechos humanos y las visitas *in loco* : la labor de la Comisión en el caso concreto de Haití**

Los informes especiales sobre la situación de los derechos humanos y las visitas *in loco* están fuertemente entrelazadas, éstas últimas constituyen el método más apropiado para obtener el material substantivo para la elaboración de dichos informes.

Desde que la Comisión iniciara sus funciones en 1960, ha elaborado más de 40 informes especiales sobre la situación de los derechos humanos en diferentes países del continente.<sup>31</sup> A manera de ilustración, y considerando tanto la actualidad del tema así como el papel desempeñado por la Comisión en la protección de los derechos humanos en Haití, la presente sección se enfocará principalmente en analizar, desde un punto de vista práctico, la labor desarrollada por la CIDH en la observación y verificación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el caso concreto de ese país.

La Comisión ha venido observando la situación de los derechos humanos en Haití desde antes de la salida de Jean Claude Duvalier en 1986; no obstante, ella ha dado una atención prioritaria a ese país a partir del golpe de Estado del 29 de septiembre de 1991, a través del cual tomó el poder el General Raoul Cédras y ha presentado cada año ante la Asamblea General de la OEA un informe especial sobre la situación de los derechos humanos en Haití.

### **Antecedentes sobre la situación de Haití**

Desde el derrocamiento del Presidente Aristide y el agravamiento de la situación de los derechos humanos en Haití, la Orga-

---

31 Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser.L/V/II.82, doc. 6 rev. 1, del 1º de julio de 1992, págs. 177 y ss.

nización de los Estados americanos realizó diversas gestiones tendientes a solucionar la crisis. El 8 de octubre de 1991, la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores pidió a los Estados miembros de la OEA la aplicación de un embargo comercial.<sup>32</sup> Posteriormente la OEA auspició varias reuniones con la finalidad de iniciar un diálogo político entre las partes: en Cartagena, en noviembre de 1991 y en Washington, en febrero de 1992, en esa última, las partes firmaron dos acuerdos, comprometiéndose a crear las condiciones necesarias para el retorno del Presidente Aristide. Dichos acuerdos fueron desconocidos más tarde por las autoridades *de facto*.

La OEA continuó las gestiones para la creación de una Misión Civil, la que inició sus funciones en septiembre de 1992. La cooperación entre la OEA y la ONU condujo al fortalecimiento de dicha Misión. A partir de febrero de 1993, se llegó a un acuerdo con las autoridades *de facto*, permitiendo el despliegue de 400 observadores de la Misión Civil OEA/ONU, la que tenía como mandato el de ayudar a garantizar el respeto a los derechos humanos.

Ante la falta de voluntad de las autoridades *de facto* para llegar a un arreglo sobre la crisis política, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas impuso un embargo mundial el 23 de junio de 1993. Mediante la Resolución 841 se prohibió el envío de petróleo y armas, al mismo tiempo que se congelaron los bienes en el extranjero de aquellos que apoyaban al gobierno *de facto*. La presión del Consejo de Seguridad situó a las autoridades que detenían el poder en Haití ante una carencia total de productos energéticos y produjo la negociación de más alto nivel, aunque indirecta, entre el Presidente Aristide y el Jefe de las Fuerzas Armadas, General Raoul Cédras, en Governors Island en Nueva York.

En el Acuerdo de Governors Island, firmado el 3 de julio de 1993, las partes se comprometieron, entre otras cosas, a la reinsta-

---

32 Doc. MRE/RES. 2/91.

lación del Presidente Aristide en sus legítimas funciones, fijada para el 30 de octubre de 1993 y el retiro anticipado del General Cédras. Poco después de haberse suscrito el Acuerdo de Governors Island, la Asamblea Nacional de Haití ratificó, el 25 de agosto de 1993, a Robert Malval, candidato propuesto por el Presidente Aristide como Primer Ministro. Simultáneamente a ésto, la OEA y la ONU suspendieron las sanciones impuestas anteriormente.

A pesar de las medidas tomadas por la comunidad internacional con respecto al levantamiento del embargo, la situación de los derechos humanos en Haití siguió degradándose. La mayoría de las violaciones registradas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se refieren a crímenes cometidos por agentes de las Fuerzas Armadas, grupos paramilitares y miembros del llamado "Frente Revolucionario para el Avance y el Progreso de Haití" (FRAPH)<sup>33</sup>, quienes actuaban en operaciones coordinadas con el Ejército y la Policía. Desde el golpe de Estado de 1991, se estima que 3.000 personas fueron asesinadas. En 1993, después de la firma del Acuerdo de Governors Island, la represión escaló niveles alarmantes cuando la población, alentada por dicho acuerdo, expresó públicamente su apoyo al Presidente Aristide. Los casos de detenciones arbitrarias, palizas, allanamientos ilegales, confiscación de bienes e incendios, desapariciones forzadas y torturas se incrementaron, obligando a las víctimas y familiares a abandonar sus hogares y vivir en la clandestinidad.

A partir del mes de septiembre de 1993 la situación se tornó crítica. Los actos de violencia se dirigían a obstaculizar el funcionamiento del nuevo gobierno del Primer Ministro Malval. Dentro de esa ola represiva, civiles armados conocidos como "attachés" asesinaron, el 11 de septiembre, a Antoine Izmery, amigo personal del Presidente Aristide. El 11 de octubre, las manifestaciones de

---

33 El Frente Revolucionario para el Avance y el Progreso de Haití (FRAPH), surgió a mediados del año de 1993 y era considerado el brazo político de los militares.

violencia organizadas por el FRAPH y por otros grupos paramilitares impidieron el desembarco de la Misión de Naciones Unidas (MINUHA)<sup>34</sup> que transportaba el buque Harlam County. Posteriormente se produjo el asesinato del Ministro de Justicia, Guy-François Malary, que agravó aún más la situación. Ese atentado tuvo lugar en la víspera de la esperada renuncia del Jefe del Ejército, la cual se preveía para el 15 de octubre.

Ante esos acontecimientos, el Consejo de Seguridad de la ONU, a través de la Resolución 873, del 13 de octubre de 1993, restableció las sanciones anteriormente levantadas y dispuso un bloqueo naval después de que el General Cedras se negara a renunciar. Igualmente, la OEA pidió que se observara el cumplimiento del embargo a través de la Resolución 610.<sup>35</sup> Los observadores de la Misión Civil OEA/ONU fueron evacuados a la República Dominicana.

Como parte de los esfuerzos para resolver la crisis en Haití, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 917, el 6 de mayo de 1994, mediante la cual se ampliarían las sanciones del embargo, a excepción de la ayuda humanitaria. Antes de que venciera el plazo para que entrara en vigor dicha resolución, y en franco desafío, los militares designaron un nuevo Presidente Provisional.

A mediados del año de 1994, el Presidente Aristide declaró que el número de muertes de haitianos, como resultado de la represión, había ascendido a 5.000. Ante el recrudecimiento de la violencia, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 940, el 31 de julio de 1994, calificando la situación en Haití como una amenaza contra la paz y la seguridad de la región. Bajo los términos

---

34 El 23 de septiembre, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó mediante la Resolución 867 el envío de una misión a Haití (MINUHA) compuesta por 1300 hombres, quienes actuarían como supervisores de la policía, instructores militares e incluiría una unidad de ingeniería de construcción.

35 "Situación en Haití", CP/RES.610 (968/93), del 18 de octubre de 1993.

del Capítulo VII de la Carta de la ONU autorizó la formación de una Fuerza Multinacional y, dentro de ese marco, a recurrir a todos los medios necesarios para facilitar la partida de los dirigentes militares.

El 15 de septiembre, ante la negativa de los militares de abandonar el poder, el Presidente Clinton anunció la invasión a Haití. Sin embargo, al día siguiente informó que, como último esfuerzo para evitar la intervención armada, enviaría una Misión compuesta por el ex Presidente James Carter, el General Colin Powell y el Senador Sam Nunn para tratar sobre la salida de los militares. El 18 de septiembre el Gobierno de los Estados Unidos informó que las partes habían llegado a un acuerdo y que los jefes militares abandonarían el Ejército una vez que el Parlamento hubiera aprobado una ley de amnistía, para lo cual tenía un plazo hasta el 15 de octubre. El 19 de septiembre, la Fuerza Multinacional compuesta por 20,000 soldados comandados por los Estados Unidos llegó a Haití para garantizar el cumplimiento del acuerdo y asegurar el retorno del Presidente Aristide.

Después de que la cúpula militar abandonara el país, Jean Bertrand Aristide fue reinstalado en sus funciones el 15 de octubre de 1994.

### **Procedimiento de la Comisión para elaborar un informe especial**

En general, la Comisión decide la elaboración de un informe especial teniendo en cuenta el gran número de denuncias recibidas sobre violaciones sistemáticas de los derechos humanos, en virtud de la competencia que le confiere la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el caso de Haití, sin embargo, la situación resultó tan conflictiva que también llamó la atención de los órganos políticos de la OEA, tales como la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y del Consejo Permanente, quienes solicitaron en diversas ocasiones a la Comisión que

los informase sobre la situación de derechos humanos en ese país.<sup>36</sup>

En mayo de 1994, por ejemplo, el Consejo Permanente de la OEA solicitó a la Comisión que informase a la Asamblea General sobre las graves violaciones que estaban ocurriendo en Haití.<sup>37</sup> La Comisión se trasladó inmediatamente a Puerto Príncipe y dos semanas más tarde presentó ante la Asamblea General de la OEA, en Belem do Pará, Brasil, un informe sobre los casos de masacres, violaciones sexuales perpetrados en contra de las esposas de militantes políticos y sobre la represión en general de la cual estaban siendo víctimas algunos sectores de la población haitiana. Ese informe complementó el informe especial sobre Haití que la Comisión había preparado sobre el año de 1993.<sup>38</sup>

Normalmente la Comisión elabora informes especiales que cubren períodos entre tres y cinco años, según la situación, y para ello se efectúa una sola visita *in loco*.<sup>39</sup> Sin embargo, en el caso de Haití la Comisión llegó a realizar hasta tres visitas *in situ* en un solo año. Esto le permitió presentar información sobre hechos recientes en forma expedita.<sup>40</sup>

---

36 Véase "Apoyo al Gobierno Democrático", doc. MRE/RES.1/91; "Restauración de la Democracia en Haití", doc. I MRE/RES.3/92; "Llamado al Retorno a la Democracia en Haití", doc. MRE/RES.6/94; Doc. OEA/Ser. G, CP/RES 630 (987/94) y Doc. CP/DEC.21 (1006/94).

37 Doc. OEA/Ser.G, CP/RES 630 (987/94), del 9 de mayo de 1994.

38 Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, Doc. OEA-/Ser.L/V/II.85, doc. 9 rev. del 11 de febrero de 1994.

39 A veces no se efectúa ninguna visita, porque los gobiernos no le permiten entrar a su territorio.

40 En algunas ocasiones la Comisión ha sido criticada por la lentitud de sus informes, pero ella ha ido evolucionando sus técnicas de trabajo y superando problemas de personal y en cierta medida de recursos financieros, que le han permitido actuar con la rapidez que ameritan algunas situaciones.

## **La práctica de la Comisión durante sus visitas *in loco***

Cuando la Comisión decide realizar una visita *in situ* para observar la situación de los derechos humanos en determinado país, la primera medida que adopta es la de solicitar la anuencia al gobierno para visitar el país concernido. En algunas ocasiones, sin embargo, los gobiernos han rehusado dar su consentimiento para llevar a cabo dichas visitas. En 1992, por ejemplo, el Gobierno *de facto* de Haití señaló que la visita de la Comisión "no era necesaria"<sup>41</sup>, aún en esa ocasión la Comisión elaboró un informe especial basándose principalmente en información obtenida por la Secretaría en su sede. Otras veces, son los mismos gobiernos quienes invitan a la Comisión a efectuar visitas *in loco*. En mayo de 1994, la Comisión fue invitada por el Gobierno Constitucional del Presidente Aristide para que observara la situación de los derechos humanos en Haití. Cabe mencionar que tanto el Presidente Aristide como parte de su Gabinete se encontraban exiliados en Washington D.C., de manera que la invitación resultaba simbólica, toda vez que no podían garantizar la entrada de la Comisión al país y toda tentativa de realizar esa visita era improbable dada la hostilidad de los militares y la violencia que imperaba en el país.

Por otra parte, en ese momento, el Gobierno *de facto* no contaba con un Presidente o Primer Ministro, a quien la Comisión podía solicitar la anuencia para visitar el territorio haitiano y, en consecuencia, toda gestión tenía que contar con la aprobación de los militares, quienes detentaban el ejercicio absoluto del poder. En ocasiones anteriores, la Comisión, fundada en razones prácticas, se había dirigido al Gobierno *de facto* requiriendo la autorización para visitar el país. Sin embargo, en esa oportunidad la situación resultaba delicada pues tanto la Organización de los Estados americanos como la Organización de las Naciones Unidas habían declarado que no reconocerían al Presidente que designaran los militares.<sup>42</sup> De este modo, la simple solicitud de anuencia podía ser

---

41 Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, 1994, p. 12.

42 Doc. OEA/Ser.G CP/DEC.18 (986/94), del 11 de mayo de 1994.

interpretada como un reconocimiento al gobierno *de facto*, y la Comisión, por su parte, no podía otorgar ningún tipo de credibilidad internacional a la cúpula militar a la que se había referido en sus informes como "aquellas personas que detentan el poder".<sup>43</sup>

La Comisión antes de tomar la decisión de realizar la visita *in loco* consideró todas las posibles consecuencias. En primer lugar, la Resolución 917 del Consejo de Seguridad de la ONU<sup>44</sup>, aprobada el 6 de mayo de 1994, mediante la cual se ampliaban las sanciones del embargo impuesto a Haití en octubre de 1993, y el cual no había tenido el efecto deseado de presionar la salida de los militares. A través de esas nuevas sanciones se prohibía la entrada de los militares haitianos a los Estados miembros y los vuelos provenientes de Haití. Estaba previsto que esa resolución entraría en vigor el día 21 de mayo, fecha que la Comisión había fijado para estar en Haití. La Comisión también tomó en cuenta las dificultades logísticas a que se vería enfrentada en la práctica. Días antes de que los miembros de la Comisión llegaran a Puerto Príncipe y en franco desafío a la comunidad internacional, los militares designaron un nuevo Presidente provisional, Emile Jonassaint.<sup>45</sup>

Luego de evaluar los obstáculos que se le presentaban a la Comisión para cumplir con los objetivos de su visita, ella decidió ir a Haití, aún sin haber solicitado el consentimiento del Gobierno *de facto*. Se había previsto que la visita se llevaría a cabo entre el 16 y 21 de mayo de 1994 y, no obstante habersele impedido realizar parte de su agenda de trabajo -dado que la autoridades se rehusaron a recibirla y tampoco se le permitió el ingreso a las

---

43 *Ibid.*, Informe sobre Haití de 1994.

44 Consejo de Seguridad de la ONU, doc. S/RES/917 (94-20796), del 6 de mayo de 1994.

45 El 11 de mayo de 1994 fue designado como Presidente provisional de Haití el Sr. Emile Jonassaint, quien a raíz del golpe de Estado en 1991 había sido nombrado Presidente de la Corte Suprema de ese país.

cárceles- la Comisión logró entrevistar a un gran número de víctimas y obtuvo abundante información. Frente al hecho de que numerosas personas manifestaron temor de encontrarse con la Comisión en lugares públicos, ésta se reunió con ellas en lugares clandestinos a los efectos de proteger la seguridad de los denunciantes. En una ocasión, el hotel donde se encontraba alojada la Comisión fue rodeado por grupos paramilitares fuertemente armados, impidiendo la llegada de denunciantes y también la salida de aquellos que se encontraban dando su testimonio. Gracias a la ayuda de algunas Embajadas y la presencia de la prensa internacional, la Comisión logró sacar a la gente en pequeños grupos y conducirlos hasta lugares alejados donde pudieran regresar a sus domicilios sin ser perseguidos.

Antes de partir de Haití, la Comisión declaró en rueda de prensa que entre los los meses de febrero y mayo de 1994 se habían registrado 210 casos de ejecuciones sumarias.<sup>46</sup> Por motivos de seguridad la Comisión decidió adelantar su viaje un día antes de que entrara en vigor la ampliación del embargo. Dos semanas más tarde la Comisión rindió su informe ante la Asamblea General de la OEA en Belem do Pará.

La mayoría de los informes sobre Haití han sido el resultado de las observaciones efectuadas en su territorio. Estas observaciones *in loco* fueron de gran valor porque permitieron a la Comisión corroborar en el terreno mismo las denuncias recibidas a través de los testimonios de las víctimas o de sus familiares. Asimismo, la Comisión pudo dialogar con todos los sectores de la sociedad de ese país: con las autoridades del gobierno, con la cúpula militar, con los dirigentes de los partidos políticos, con las organizaciones de derechos humanos, con dirigentes sindicales, con representantes de la iglesia, en fin con todos aquellos que pudieran ayudar a la Comisión a obtener un panorama claro y objetivo sobre la situación de los derechos humanos.

---

46 Comunicado de Prensa de la CIDH No. 11/94, del 20 de mayo de 1994.

Durante sus visitas a Haití, la Comisión viajó al interior del país para verificar por sí misma en los lugares donde se cometieron alegadas masacres y entrevistarse con los pobladores del lugar. La Comisión también visitó las cárceles e investigó sobre el status jurídico de los prisioneros, constatando que la gran mayoría había estado en prisión por 2 ó 3 años sin haber sido procesados. Algunos no sabían de qué se les acusaba. Otros señalaron que estaban en prisión por el solo hecho de ser "Lavalasien", es decir, miembros del movimiento político Lavalas que apoyaba el retorno del Presidente Jean-Bertrand Aristide. Las autoridades de las prisiones visitadas no pudieron responder con exactitud a las preguntas de la Comisión, dado que no existía un registro de los prisioneros. En su último informe sobre Haití, la Comisión señaló que: "el sistema judicial haitiano se compara a un mercado en donde todo se vende y todo se compra; hay que pagar para evitar ser enviado a prisión o para salir de ella; al igual que para enviar a prisión a alguien y asegurarse que permanezca indefinidamente".<sup>47</sup> La Comisión pudo observar también las dramáticas condiciones de insalubridad y de hacinamiento en que vivían los reos, quienes denunciaron no recibir comida. Los escasos alimentos que recibían eran proporcionados por algún familiar y lo compartían entre ellos.<sup>48</sup>

Entre todas las personas que la Comisión entrevistó en Haití, cabe ponderar la actuación que tuvieron las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, quienes desarrollaron una vigilancia permanente de esos derechos, en forma clandestina y a riesgo de sus propias vidas. En ese sentido resulta importante señalar que el trabajo de la Comisión no es un trabajo aislado, es un trabajo de conjunto, con las organizaciones no gubernamentales y con los gobiernos. En la práctica, el sistema interamericano de pro-

---

47 Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, doc. OEA/Ser.L/V/II.88, doc. 10 rev., del 9 de febrero de 1995, p. 88.

48 *Ibid.* p. 92.

tección de los derechos humanos no es automático, ya que el órgano encargado de vigilar por el respeto de esos derechos no cuenta con los medios necesarios para conocer de todas las violaciones que ocurren en los países de nuestro continente. Es por ello, que el papel que juegan los organismos no gubernamentales en el sistema es sumamente valioso, como también lo es el de los gobiernos cuando deciden aceptar las visitas *in loco* y las recomendaciones de la Comisión contenidas en sus informes especiales.

## **Resultados que generan los informes especiales de la Comisión**

Cabe ahora preguntar, cuál es el impacto o el resultado de los informes especiales. En varias ocasiones, las recomendaciones que la Comisión formula en sus informes han servido a los gobiernos para modificar su conducta. En otros casos, los informes han sido simplemente ignorados por los gobiernos aludidos pero, en última instancia, es en base a esos informes que los órganos políticos de la OEA han adoptado resoluciones condenando las violaciones de derechos humanos, las que han movilizado a su vez a la comunidad internacional. Esto último aconteció en el caso de Haití, cuando la Asamblea General de la OEA, celebrada en Belem do Pará, después de haber considerado los informes presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Misión Civil Internacional OEA/ONU<sup>49</sup>, la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores emitió la Resolución 6/94 "Llamado al Retorno

---

49 La Misión Civil Internacional OEA/ONU en Haití constituye un ejemplo importante de cooperación entre la OEA y la ONU. La Misión conjunta amplió la presencia civil de la OEA en Haití iniciada en septiembre de 1992. La Misión se estableció en febrero de 1993 como consecuencia de la solicitud que el Presidente Jean-Bertrand Aristide presentó en una carta fechada, el 8 de enero de 1993, dirigida a los Secretarios Generales de la OEA y de la ONU, y sobre la base de los mandatos de la Reunión Ad-hoc de Ministros de Relaciones Exteriores sobre Haití y de las resoluciones de la Asamblea General de la ONU con respecto a ese país. La Misión estaba formada por observadores civiles de ambas organizaciones, distribuidos en los nueve Departamentos de Haití y su mandato era observar la situación de los derechos humanos en ese país.