

Juan E. Méndez

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Juan E. Méndez

XX Curso Interdisciplinario
Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Julio 24 de 2002

MFN-6561

1. Introducción

Agradezco profundamente al IIDH la oportunidad que me da de participar una vez más de este magno acontecimiento académico, el Curso Interdisciplinario, y de hacerlo en su vigésima edición. Además es un honor el hacerlo en representación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lo que me permite destacar la larga y fructífera vinculación entre la Comisión y el Instituto.

Para hablar de la Comisión, es necesario ubicarla en el marco de los sistemas de protección y promoción de los derechos humanos que la comunidad internacional ha diseñado a lo largo de los últimos 50 años. Me refiero tanto a los sistemas universales (creados en el marco de las Naciones Unidas) como a los regionales, existentes hasta ahora sólo en Europa, en Africa y en las Américas. Los sistemas y mecanismos supranacionales de protección presentan diversas características, y continúan en evolución. La característica común a todos ellos es que su objeto es hacer efectiva la responsabilidad de los Estados por violación de las obligaciones que han contraído en términos de derechos humanos fundamentales de sus habitantes. Aunque hay varias formas de clasificar los distintos sistemas, voy a procurar ubicar a la Comisión en cada una de esas clasificaciones, de manera de resaltar sus atributos por vía comparativa.

Desde luego, ya vimos que la CIDH es un órgano regional, no universal. Esto significa que su cobertura geográfica está limitada a los 35 Estados miembros de la OEA. Con respecto a 25 de ellos, la CIDH puede aplicar tanto la Carta de la OEA como la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, como así también la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José de Costa Rica, que es nuestro instrumento más avanzado. Con respecto a los diez estados que todavía no son parte de la Convención Americana, la CIDH (aunque no la Corte) puede de todos modos recibir denuncias y tramitarlas bajo su procedimiento, aplicando a esos casos las normas de la Carta de la OEA y de la Declaración Americana.

La CIDH es un órgano de tratados, no un mecanismo, como hay varios en NNUU, creado por los órganos políticos con fines de promoción. La CIDH es uno de los dos órganos de aplicación de la Convención Americana, pero además históricamente antecede en unos 20 años a la elaboración de ese instrumento. Aunque originalmente fue creada (en 1959) por resolución de la Asamblea General de la OEA y con fines de promoción, desde 1967 está incorporada expresamente a la Carta de la OEA como

CEDO-5181
MFN 18076

“órgano principal” de la organización. La consecuencia de esto es que las funciones de protección de la CIDH están otorgadas por los Estados en forma expresa y mediante ratificación con ciertas solemnidades, por lo cual las decisiones que adopte gozan de fuerza vinculante para los Estados sometidos a su competencia.

Hay órganos que son exclusivamente de protección y otros que lo son sólo de promoción. Los primeros pueden escuchar denuncias y hacer pronunciamientos en casos concretos; los segundos sólo producen recomendaciones y directivas para los Estados, y crean normas sólo del tipo de las llamadas *blandas* (*soft law*). La CIDH participa de ambas funciones. Al recibir y procesar peticiones actúa como órgano de protección, y por ser órgano de tratado, sus pronunciamientos crean jurisprudencia que se puede calificar de *derecho duro* (*hard law*). Pero la CIDH también tiene asignadas tareas de promoción, tanto en el sentido de generación de nuevas normas, como de asistencia a los Estados en la mejor forma de cumplir con sus obligaciones internacionales. De hecho, la Comisión es no sólo uno de los órganos más antiguos del derecho internacional de los derechos humanos, con sus 43 años de labores; es también el órgano con la mayor diversidad de funciones y atribuciones de todos los que se han creado hasta ahora.

Los órganos de protección propiamente dichos son aquellos que aplican las normas a los casos concretos. Los hay que aplican un procedimiento completamente informal; los que aplican un procedimiento cuasi-judicial (como algunos de los órganos de tratados de Naciones Unidas) y los se guían por un procedimiento estrictamente judicial para llegar a sus decisiones. Hasta ahora, los órganos de derechos humanos estrictamente judiciales son el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; en los próximos años se habrá de crear también una Corte Africana de Derechos Humanos. En la OEA, el sistema de casos expresa una preferencia por la judicialización de los procesos. El trámite de peticiones ante la Comisión es cuasi-judicial, pero hay que tener en cuenta que se trata de la primera de dos etapas, la segunda de las cuales es judicial. Especialmente a partir de los más recientes cambios a nuestros reglamentos, la Corte y la Comisión se han volcado a privilegiar un proceso rigurosamente judicial, con plena igualdad de armas entre las partes y con amplio acceso de la víctima a todas las etapas. Por ello, aunque la etapa ante la Comisión es, como queda dicho, cuasi-judicial, es una cuasi-judicialidad mucho más rigurosa que la del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, por dar un ejemplo.

2. Historia y Estructura

En sus 43 años de historia, la Comisión ha hecho aportes extraordinarios al desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos. A pesar de haber comenzado con atribuciones muy vagas y ciertamente sin contenido obligatorio, la Comisión se demostró a sí misma imprescindible en la lucha contra las violaciones masivas y sistemáticas cometidas por las dictaduras militares. No solamente innovó en cuanto a definiciones y mecanismos de urgencia, como en el caso de la

desaparición forzada de personas; también contribuyó decisivamente al proceso de estigmatización de esas dictaduras que eventualmente logró su reemplazo en cada uno de nuestros países. En una segunda etapa, la CIDH ha tenido que ocuparse de las limitaciones de las democracias en la región, especialmente en cuanto al legado de impunidad por las violaciones del pasado recientes, que desnuda la debilidad del estado de derecho entendido en sentido profundo. Por ello la CIDH debe ocuparse cada vez más de nociones de debido proceso en la rama judicial, entendiendo que la primera línea de defensa de los derechos humanos está a cargo de los jueces. Aunque esta etapa está lejos de haber terminado, ya podemos distinguir una nueva generación de casos y problemas, relacionados con los agudos problemas de exclusión social y política que experimentamos. Por ello, nuestra atención gradualmente se dirige a formas concretas de luchar contra la discriminación por razones de género, de raza o de religión, y para contrarrestar la especial vulnerabilidad de sectores sociales, como los pueblos indígenas, los afrodescendientes, los desplazados internos, los trabajadores migratorios, los niños, los discapacitados.

La Comisión se compone de siete miembros elegidos por términos de cuatro años, renovables una vez. Los comisionados son elegidos por todos los Estados miembros de la OEA, en ocasión de la Asamblea General en que haya vacantes. No se requieren estudios especiales, aunque en la práctica la amplia mayoría de los miembros siempre han sido abogados. Aunque son votados por las representaciones de los Estados, a propuesta de uno de ellos, los comisionados son elegidos en su carácter de expertos independientes. De conformidad con el Reglamento de la CIDH, cada comisionado debe excusarse de conocer de los asuntos sobre el país del que es nacional. Los comisionados son esencialmente voluntarios, ya que están en sesión un total de ocho semanas por año. Sin embargo, son apoyados por una Secretaría Ejecutiva compuesta por unos 40 funcionarios permanentes de la OEA, 15 de ellos abogados.

Para las tareas de promoción, en los últimos años la CIDH se ha organizado asignando ciertos temas a un comisionado como relator. En este momento hay relatorías especiales sobre derechos de la mujer, del niño, de pueblos indígenas y de trabajadores migratorios. Hay también un relator especial para la libertad de expresión, pero ese puesto lo ocupa un funcionario de alto nivel de la Secretaría Ejecutiva. Los relatores especiales hacen informes generales o por países, visitan algunos países y formulan recomendaciones a los Estados o proponen instrumentos internacionales nuevos. También sugieren pedidos de opiniones consultivas a la Corte, como la que está actualmente pendiente, sobre derechos de los niños en la administración de la justicia penal juvenil, que se originó en una propuesta de la relatoría respectiva.

Desde luego, la Comisión en pleno también ejerce funciones de promoción, entre las que se pueden mencionar sesiones de capacitación sobre el sistema para funcionarios judiciales o policiales de un Estado, y seminarios en universidades o escuelas. En el sentido más estricto del término "promoción", la CIDH ha generado una buena parte de los instrumentos internacionales de la OEA en materia de derechos

humanos, o bien ha contribuido decisivamente a su adopción. Un ejemplo actual de esta tarea es la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, aun pendiente de adopción por los órganos políticos, pero cuya idea original y redacción del primer borrador estuvo a cargo de la Comisión, en consulta con representantes de los pueblos indígenas de América (por cierto, en esas consultas, la CIDH gozó de un importante apoyo del IIDH en su momento).

Hay dos tareas que la CIDH hace que combinan elementos de promoción y protección, y que además son una característica muy distintiva de la Comisión que no se ven en ningún otro organismo de protección internacional de los derechos humanos. Me refiero a las visitas “in loco” a ciertos países, y a los informes comprensivos de la situación de derechos humanos que se publican como resultado de esas visitas. Decimos que combinan elementos de promoción y protección porque técnicamente la Comisión no tiene concedidas competencias para estas funciones, como sí las tiene en cuanto a las peticiones por casos concretos. Los informes, sin embargo, no pueden ser considerados promocionales en sentido estricto, porque a menudo contienen reflexiones críticas sobre el grado de cumplimiento por el Estado de sus obligaciones internacionales. Por cierto, las recomendaciones que en ellos se hacen no son vinculantes. Sin embargo, aun en su carácter de “derecho blando”, se constituyen en poderosas herramientas para la corrección de conductas y políticas que no se compadecen con los derechos humanos.

Los informes por países no son periódicos, como lo son en varios pactos internacionales de las Naciones Unidas. La Comisión decide a su discreción sobre qué país y sobre qué tema elaborar un estudio. Pero también a diferencia de los informes periódicos de Naciones Unidas, no se trata de “auto-informes” que los Estados deben producir, y que el Comité respectivo luego comenta. En nuestro caso, tanto la iniciativa como la redacción misma del informe está a cargo de la Comisión. Antes de su publicación, la CIDH lo entrega al Estado en forma confidencial y le da oportunidad de ofrecer respuestas o comentarios. La versión final se publica en la página web de la CIDH y en el Informe Anual que se envía a la Asamblea General; pero lo que es más importante es que en cada caso se entrega a la prensa y tiene una amplísima repercusión en la opinión pública.

La modalidad de escribir estos informes a partir de visitas “in loco” es de larga data. La CIDH la inició en los 60, y la perfeccionó durante la época de las dictaduras. Se trata de un esfuerzo concentrado para obtener información de muy diversas fuentes, con metodologías muy elaboradas para garantizar tanto la veracidad de la información como la seguridad de quienes la suministran a la Comisión. Pero el mayor impacto lo tiene la visita misma, por la atención que así se concita sobre aspectos trascendentales de la situación de derechos humanos. Con independencia del contenido eventual del informe, la visita “in loco” en sí misma es una herramienta de promoción y protección muy poderosa.

En los últimos años, la Comisión ha mejorado esta técnica de los informes por países, al publicar en años sucesivos “informes de seguimiento”, mediante los cuales se da cuenta de mejoras que se hayan producido, y también se consigna el estado de cumplimiento de las recomendaciones que se habían formulado.

Como se ha dicho antes, la función de protección por excelencia es la que consiste en tramitar casos contenciosos a partir de peticiones formuladas por cualquier persona. Cada comisionado es relator especial para varios países, con fines exclusivamente de especialización y de seguimiento continuado, porque en realidad las decisiones importantes, como la admisibilidad y el fondo, se toman siempre colectivamente. Ya hemos dicho que la Comisión ha hecho un esfuerzo por hacer más rigurosa la igualdad procesal en el trámite. Además, hemos racionalizado el proceso estableciendo etapas claras para la admisibilidad, la solución amistosa y el informe de fondo, que contiene nuestra decisión sobre la petición. Aunque la Convención le da a la CIDH discreción para decidir si un caso por ella decidido debe ir o no a la Corte, en nuestra reforma del Reglamento del año 2000 nos hemos comprometido a enviar en principio todos los casos a la Corte, salvo en supuestos expresamente establecidos, y mediante informe razonado.

3. Competencia por razón de la materia.

La Comisión analiza las peticiones que recibe a la luz de las obligaciones contenidas en los siguientes instrumentos:

- Carta de la OEA, 1948
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948
- Convención Americana sobre Derechos Humanos aprobada en Costa Rica, Noviembre 22 de 1969, entró en vigor en 1970. Se requiere una declaración adicional del Estado para aceptar la competencia de la Corte.
- Protocolo de San Salvador, adoptado en 1988, entró en vigor el 16 de Diciembre de 1999, para ampliar el catálogo de derechos e incluir los llamados económicos, sociales y culturales.
- Protocolo para Abolir la Pena de Muerte
- Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura
- Convención Americana sobre Desaparición Forzada de Personas, 1994
- Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Pacto de Belem do Pará), 1994
- Convención para la Eliminación de la Discriminación contra Personas con Discapacidad, 1999

Se entiende, desde luego, que la Comisión tiene competencia para aplicar estos instrumentos en tanto y en cuanto el Estado respectivo los haya ratificado. En este momento, diez de los 35 Estados miembros de la OEA no son parte de la Convención Americana. Respecto de ellos, naturalmente, no se puede tener acceso a la Corte. Sin embargo, la Comisión tiene competencia para recibir peticiones contra ellos, que

analiza a la luz de la Carta de la OEA y de la Declaración Americana. El trámite es esencialmente el mismo que para los casos bajo la Convención.

Además de un intercambio de escritos, las partes presentan pruebas documentales, y la Comisión hace un esfuerzo de recopilación de antecedentes y evidencias para enriquecer el expediente. Además, se celebran audiencias a pedido de las partes, tanto para escuchar argumentos sobre admisibilidad o sobre el fondo, como para promover la solución amistosa, como para escuchar testigos. A tales audiencias se cita invariablemente a ambas partes.

La Comisión se ha dado a sí misma la facultad de emitir medidas cautelares en casos particularmente urgentes, definidos como aquellos en los que es necesario evitar un daño irreparable a cualquiera de los derechos establecidos en los instrumentos respectivos. A diferencia de las medidas provisionales de la Corte, las medidas cautelares de la Comisión no tienen base convencional sino que han sido incluidas por la Comisión al redactar su propio reglamento. Como es de suponer, esto representa una limitación con respecto a algunos Estados, que consideran a nuestras medidas como "sugerencias" de ninguna manera vinculantes. La Comisión ha desarrollado toda una doctrina para atender a los múltiples pedidos de medidas cautelares que se reciben a diario. Si la información disponible demuestra la urgencia del caso, se emiten las medidas con la sola autorización del Presidente, aconsejada por un equipo de abogados de la Secretaría constituido en forma permanente para este efecto.

Si la información recibida con la denuncia no es concluyente, la CIDH a veces se dirige al Estado pidiendo información para mejor proveer. A menudo, este pedido de informes surte efectos correctivos de la situación. Desde luego, si la respuesta no es satisfactoria, se dictan medidas cautelares. Si éstas no tienen efecto satisfactorio, la Comisión se dirige a la Corte y solicita medidas provisionales. Como se ve, esta batería de posibilidades de acción expedita compensa al menos en parte por la inevitable longitud de los trámites de las peticiones sobre el fondo. Sin embargo, debe quedar en claro que las medidas cautelares no son un sustituto del trámite de casos, ni pueden usarse como una forma de cortar camino.

4. Requisitos formales y materiales

El primer requisito, ineludible, es establecer que la Comisión tiene, efectivamente, competencia para entender del asunto que se le plantea. Al igual que en el derecho interno, esa competencia tiene varias dimensiones. La competencia **por razón de la materia** significa que la comunicación debe invocar la violación de un derecho contemplado en la Convención o en otro instrumento sobre el cual la IDH tenga atribuciones de adjudicación de controversias. **Por razón de la persona**, la denuncia debe referirse a un Estado parte en esos instrumentos, y víctima presunta debe ser una persona sujeta a la jurisdicción de ese Estado. La competencia **ratione loci** significa que los hechos denunciados deben haber ocurrido en un sitio sujeto a la jurisdicción

del Estado; y la competencia **ratione temporis** alude a que esos hechos deben haber ocurrido durante la vigencia efectiva del instrumento cuya violación se alega.

Un segundo requisito es el previo agotamiento de los recursos contemplados en el derecho interno del país respectivo. Esta condición refleja el carácter eminentemente subsidiario de los sistemas internacionales de protección. Además, su fundamento es tanto la necesidad de que el Estado conozca con anticipación el asunto sometido al sistema internacional, como la oportunidad de remediar la situación violatoria de un derecho en tiempo y forma. Aunque éste es un requisito importante, los sistemas prevén excepciones al agotamiento, en caso de inexistencia de un recurso idóneo en el derecho interno; de demora injustificada en su trámite; y de existencia de un patrón sistemático de negación del recurso que lo haga superfluo en la práctica.

Debe presentarse la petición en los 6 meses siguientes al agotamiento de los recursos internos, a menos que se demuestre que se llevaron a cabo las gestiones para agotarlos y ello no fue posible (artículo 31 del Reglamento). En tal caso, de todos modos la denuncia debe ser presentada en un plazo prudencial desde la última actividad en derecho interno. Además, la petición debe consignar la siguiente información:

- a. 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;
- b. solicitud de que la identidad del peticionario se mantenga en reserva frente al Estado, si así lo requiere el peticionario;
- c. domicilio o dirección para recibir correspondencia de la Comisión;
- d. Narración de los hechos, especificando lugar y fecha de las violaciones alegadas;
- e. Nombre de la presunta víctima;
- f. Indicación del Estado que el peticionario considera responsable 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;
- g. Indicar si el caso fue sometido a otro mecanismo o procedimiento de solución de controversias.

Si falta alguno de estos requisitos, la Secretaría Ejecutiva asiste a los interesados en completar la petición. Con el traslado al Estado comienza el trámite de la primera etapa, llamada de admisibilidad. En ella el Estado puede oponer objeciones al tratamiento del asunto, sobre la base de la presunta ausencia de alguno de los requisitos de competencia de la Comisión o de admisibilidad del caso. Se produce así un intercambio de escritos y documentación entre las partes,

hasta que la Comisión está en condiciones de decidir. En ocasiones se fijan audiencias para discutir la admisibilidad. La Comisión emite un informe de admisibilidad y si acoge la denuncia se abre la etapa de discusión del fondo del asunto. En el mismo acto la Comisión se pone a disposición de las partes para alcanzar una solución amistosa. También se suelen celebrar audiencias de solución amistosa, o bien sesiones de negociación con la presencia del comisionado relator para el país. Si no hay proceso de solución amistosa, o si el mismo fracasa, se recaban medios de prueba de las partes, y en ocasiones se reciben testimonios en audiencia oral. En general, sin embargo, las audiencias en esta segunda etapa son para la presentación oral de argumentos de hecho y de derecho.

Al concluir el debate, la Comisión dicta un “informe del Art. 50” en el que decide si los hechos configuran violación a alguna norma de la Convención o de otros instrumentos. En caso afirmativo, también incluye recomendaciones sobre medidas a adoptar por el Estado para remediar la violación. Este informe se entrega al Estado, y se notifica al peticionario sobre su emisión. El contenido del informe es confidencial por 60 días, plazo dentro del cual el Estado debe comunicar a la Comisión su posición sobre las recomendaciones. Para los países que han aceptado la competencia de la Corte, el envío del caso a la misma debe hacerse dentro de los tres meses de notificado el informe del Art. 50.

De acuerdo con la Convención, la Comisión tiene discreción absoluta para decidir si envía el caso a la Corte o no. En este segundo caso, y también si el caso no puede ir a la Corte por falta de competencia, la Comisión emite un segundo informe, llamado del Art. 51, que es definitivo. En un acto posterior resuelve asimismo su publicación. Conforme a la práctica actual de la Comisión, y a las últimas reformas a su reglamento, se puede afirmar que: 1) en principio todos los casos que pueden ir a la Corte se remiten, a menos que la CIDH decida lo contrario sobre la bases de criterios establecidos en el Reglamento (por ej., si el peticionario no tiene interés en ello, o si el Estado está cumpliendo de buena fe con las recomendaciones), y ello por decisión aprobada por mayoría y fundada por escrito. 2) si se emite un informe del Art. 51 en lugar de enviar el caso a la Corte, esta decisión invariablemente se publica.

1. Medidas Cautelares

Para enfrentar situaciones de gravedad y urgencia, especialmente aquellas en que puede producirse un daño irreparable al ejercicio de derechos, la Comisión ha elaborado una práctica, ahora incorporada a su reglamento. Se trata del dictado de medidas cautelares. Es importante consignar que la Convención Americana no contempla estas medidas, como sí lo hace con respecto a la Corte (las medidas de este tipo que la Corte dicta se llaman “provisionales”). A pesar de esta ausencia de base convencional, las medidas cautelares de la Comisión gozan de bastante legitimidad y eficacia.

Las medidas cautelares se dictan con respecto a una amplia gama de derechos y a favor tanto de personas determinadas como de categorías indeterminadas pero determinables de beneficiarios. Se dictan tanto en el contexto de casos en trámite como en forma preliminar a la presentación de una petición o aun en ausencia de petición alguna. Las condiciones, sin embargo, son las siguientes: 1) la inminencia de un daño irreparable para los beneficiarios, referida al ejercicio efectivo de derechos. Las medidas no son para asegurar la posibilidad de decidir eventualmente, como lo son en el derecho procesal de muchos países. 2) que en su contenido concreto no coincidan con la solución a que se arribaría en el fondo del asunto, ya que el procedimiento de medidas cautelares no puede ser un corto circuito para el trámite normal del caso.

2. Conclusión

Con esta variedad de herramientas, la Comisión realiza un importante aporte a la vigencia de los derechos humanos en el continente. Estos aportes pueden verificarse analizando la jurisprudencia de la Comisión a lo largo de los años, aunque no haya espacio para ello en este momento. Baste decir que, a través de los casos, de las medidas cautelares, y de los informes temáticos y por países, la CIDH ha abierto caminos en la lucha contra la desaparición forzada de personas, contra la impunidad por los crímenes de lesa humanidad cometidos durante las dictaduras militares, a la creación de normas emergentes sobre los llamados derechos a la Verdad y a la Justicia. Más recientemente, la Comisión está en posición de impulsar medidas nacionales para mejorar la administración de justicia, para elaborar normas mínimas de debido proceso en el orden penal, pero también en todo tipo de trámite judicial o administrativo en el que se diriman derechos de las personas o colectividades. Se puede así contribuir a defender los derechos de las personas más vulnerables, como las mujeres, los niños, los pueblos indígenas y los trabajadores migratorios. Y se va incursionando sobre la justiciabilidad internacional de derechos económicos, sociales y culturales, como en el acceso a la educación de niños de inmigrantes, y la obligatoriedad del tratamiento a enfermos de SIDA.

Tampoco hay oportunidad ahora de referirnos a las debilidades del sistema, como su precaria financiación y la limitación de mecanismos para garantizar la eficacia de las decisiones de los órganos. Baste decir, por ahora, que en los órganos políticos de la OEA hay un debate activo sobre medidas para resolver estas debilidades, y que la Comisión apoya propuestas hechas por algunos Estados (especialmente Costa Rica) para atacar estas debilidades y fortalecer el sistema en el futuro cercano.