

Uso del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos

Guía práctica para organizaciones no gubernamentales



Race & Equality

Institute
on Race,
Equality
and Human
Rights



Uso del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos

Guía práctica para organizaciones no gubernamentales



© Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos.

T. (+1)202-770-9946
1625 Massachusetts Ave., NW
Suite 450
Washington, DC 20036
www.raceandequality.org
info@raceandequality.org

Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos

Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos.

Carlos Quesada
Director Ejecutivo
Redacción y Supervisión publicación

ALTA VOZ Editores
Dirección Editorial
María del Pilar López Patiño
direccion@altavoz.com.co
altavozeditores@gmail.com

ISBN 978-958-98940-5-7

Se autoriza la reproducción del texto de esta edición para fines educativos y no comerciales, con la condición de que se reconozca al Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos.

Las opiniones, resultados, conclusiones y recomendaciones expresados en esta publicación son del Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos.

Impreso en junio de 2017.

Contenido

Presentación	5
Agradecimientos	7

Capítulo 1. La OEA y los Derechos Humanos 9

1.1	Órganos en la OEA con incidencia en materia de derechos humanos	10
1.2	Asamblea General y Consejo Permanente de la OEA	10
1.3	Funciones de la Asamblea General y del Consejo Permanente	12
1.3.1	Elaboración de tratados y declaraciones de derechos humanos.	12
1.3.2	Encargo, recepción, discusión y aprobación de Informes en materia de Derechos Humanos y Adopción de Resoluciones en la Materia	15
1.4	Funciones exclusivas de la Asamblea General	16
1.4.1	Elección de los jueces de la Corte y miembros de la Comisión.	16
1.4.2	Seguimiento a las sentencias de la Corte	17
1.4.3	Presupuestos de los órganos de derechos humanos	17
1.5	Participación de la sociedad civil.	17
1.5.1	Formas de participación de la sociedad civil en la OEA	17
1.5.2	Sistema de estatus consultivo de las ONG ante la OEA	20
1.5.3	Obtención del Registro ante la OEA –Estatus Consultivo–.	22
1.6	Incidencia ante el Consejo Permanente y la Asamblea General	23
1.7	Proceso de Cumbres de las Américas	27
1.7.1	Institucionalización del proceso de cumbres en la OEA.	27
1.7.2	Participación de la sociedad civil.	28
1.8	Tratados y declaraciones de la OEA.	31

Capítulo 2. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Corte Interamericana de Derechos Humanos 34

2.1	Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).	34
2.1.1	Historia y evolución de la Comisión Interamericana	34
2.1.2	Funciones	35
2.1.2.1	Preparación de informes sobre países	35
2.1.2.2	Visitas <i>in Loco</i>	39

2.1.3	Relatorías y unidades temáticas de la CIDH	45
2.1.4	Promoción de derechos humanos	50
2.1.5	Otras actividades de la CIDH	51
2.2	Corte Interamericana de Derechos Humanos	52
2.2.1	Historia y evolución de la Corte Interamericana	52
2.2.1.1	Función contenciosa	52
2.2.1.2	Función consultiva	53

Capítulo 3. Aplicación del Sistema Interamericano en el ámbito interno 54

3.1	Incorporación de los tratados de derechos humanos en el ámbito interno	54
3.2	Aplicación de los tratados en el ámbito local	55
3.3	Implementación de las decisiones de la Comisión y la Corte	58
3.6	Implementación de las recomendaciones de la Comisión	60
3.7	Implementación de Acuerdos de Solución Amistosa	62
3.8	Firmas de acuerdos de cumplimiento sin solución amistosa	63
3.9	Implementación de las sentencias de la Corte	65

Capítulo 4. Las ONG y la Comisión Interamericana 69

4.1	Papel de las ONG	71
4.2	Conclusiones	72

Capítulo 5. Valor del Sistema Interamericano 74

5.1	Valor del Sistema Interamericano para las ONG	75
5.2	Justicia en casos individuales	75
5.3	Rectificación de situación General de Violación de Derechos Humanos	76
5.4	Fortalecimiento del Estado de Derecho	76
5.5	Decisión de usar el Sistema Interamericano	77

Anexos 79

Anexo 1.	Instrumentos y jurisprudencia internacionales	79
Anexo 2.	Información de contacto	79
Anexo 3.	Lista de Relatorías en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	80
Anexo 4.	Formulario para presentar peticiones sobre violaciones a los derechos humanos	80
Anexo 5.	Modelo de Carta para solicitar Audiencia Temática ante la CIDH	81
Anexo 6.	Derechos Humanos: ¿Cómo Presentar Peticiones en el Sistema Interamericano?	81
Anexo 7.	Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA	86

Presentación

El Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos es una organización internacional no gubernamental de defensa y protección de los derechos humanos que trabaja con contrapartes y activistas locales en América Latina para promover y proteger los derechos humanos de poblaciones en condiciones de marginalidad, ya sea por su origen nacional o étnico, su orientación sexual o identidad de género. Fortalecemos a las organizaciones de base para que se conviertan en actores políticos y promuevan cambios estructurales en los países donde trabajamos. Nuestra metodología se base en la capacitación técnica, la documentación de las violaciones a los derechos humanos y el trabajo de incidencia política a nivel nacional e internacional para lograr cambios estructurales sostenibles.

En síntesis:

- Buscamos justicia para las víctimas de abusos de sus derechos humanos.
- Trabajamos para promover la igualdad racial, étnica y de género, así como promover los derechos de personas que enfrentan discriminación por orientación sexual e identidad o expresión de género.
- Ayudamos a individuos y comunidades a empoderarse para lograr cambios estructurales.
- Fortalecemos la capacidad de nuestras contrapartes para documentar violaciones a los derechos humanos y hacer recomendaciones tanto a nivel nacional, regional e internacional.

Así, por 35 años las organizaciones no gubernamentales han desempeñado un importante papel en la promoción y protección de los derechos humanos a nivel regional e internacional y estas organizaciones han hallado canales en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos que les ha permitido consolidar acciones en defensa de los derechos humanos en el hemisferio.

En este marco, el Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos, ha cultivado alianzas con coaliciones internacionales de ONG en las Américas, para eliminar las barreras tradicionales en la participación de la sociedad civil frente a la Organización de Estados Americanos (OEA) y está comprometida con la expansión del acceso y la influencia de ONG y organizaciones de base,

por ello se publica: *Uso del Sistema Interamericano de los derechos humanos: Guía práctica para organizaciones no gubernamentales*, por medio del cual se espera contribuir a empoderar a las ONG en el manejo de los procedimientos formales y los usos del Sistema, facilitarles el acceso a la información del Sistema y ofrecerles nuevas estrategias para lograr avances en las agendas locales.

Con el espíritu de las Naciones Unidas –estimulando los esfuerzos colectivos a nivel internacional (Resolución 49/184)–, este informe se pone a disposición del público y de todas las personas interesadas para consultarlo o utilizarlo. Se espera, de esta manera, aportar a la lucha por los derechos humanos en las Américas.

Agradecimientos

El Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos quiere agradecer a las organizaciones e individuos que han trabajado con nosotros a lo largo de estos años; desde Global Rights y ahora desde el Instituto, haciendo un trabajo de incidencia frente a la Organización de Estados Americanos (OEA) y sus distintos órganos, en especial en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, en las Asambleas Generales, el proceso de Cumbres de las Américas y, por supuesto, frente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

También el Instituto quiere hacer un reconocimiento a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), que permite la reproducción del documento *¿Cómo presentar peticiones en el Sistema Interamericano?* (Ver Anexo 6. Derechos Humanos: *¿Cómo Presentar Peticiones en el Sistema Interamericano?*, pág. 81).

Esta es una edición actualizada del informe que fue redactado y supervisado por el actual Director Ejecutivo del Instituto, cuando era Director del Programa de Equidad Racial y Étnica/Asesor para los Derechos de las Personas LGBTI de Global Rights.

Carlos Quesada
Director Ejecutivo
Instituto sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos

Capítulo 1

La OEA y los Derechos Humanos

La Organización de Estados Americanos (OEA) (www.oas.org) fue fundada en 1948. A ella pertenecen 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 no participa desde 1962.

La OEA fue creada en virtud de la *Carta de la OEA*¹. Ésta se ha reformado en sucesivas oportunidades. En ella se establecen sus características y estructura orgánica, así como los derechos y deberes de sus integrantes.

La sede principal de la OEA está ubicada en Washington, D.C. (Estados Unidos); sin embargo, algunos de sus órganos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos², se halla ubicada en San José (Costa Rica) y el Instituto Interamericano de Derechos del Niño³, funciona desde Montevideo (Uruguay).

La OEA lleva a cabo labores en los ámbitos diplomático, político, económico y de derechos humanos. La participación de la sociedad civil en la OEA se ha ampliado debido a los esfuerzos desplegados por organizaciones no gubernamentales y por diversos Estados.

¹ www.oas.org/juridico/spanish/carta.html

² www.corteidh.or.cr/

³ www.iin.oas.org/

1.1 Órganos en la OEA con incidencia en materia de derechos humanos

El Sistema Interamericano es el nombre para los diversos órganos regionales que se ocupan de derechos humanos. La OEA 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 órganos están integrados por expertos que actúan a título personal, es decir, que no representan a los Estados de los cuales son nacionales.

Existen dos órganos políticos en la OEA: el Consejo Permanente⁴ y la Asamblea General⁵, que también desempeñan un papel de importancia en materia de derechos humanos.

A su vez, en el interior del Consejo Permanente operan varios órganos, entre los que se destaca la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP)⁶. Estos órganos están 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, como la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)⁷, el Instituto Indigenista Americano⁸, el Instituto Interamericano de Derechos del Niño⁹, la Unidad de Promoción de la Democracia¹⁰ y el Comité Jurídico Interamericano¹¹. Estos órganos se concentran fundamentalmente en labores de estudio y promoción temática, más que a trabajos de protección de derechos propiamente dichos.

1.2 Asamblea General y Consejo Permanente de la OEA

La Asamblea General está integrada por los Estados Miembros de dicha organización y usualmente los Ministros de Relaciones Exteriores encabezan las delegaciones 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.

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 normal-

⁴ www.oas.org/consejo/

⁵ www.oas.org/XXXIVGA/SPANISH/

⁶ www.oas.org/consejo/sp/CAJP/dip.asp

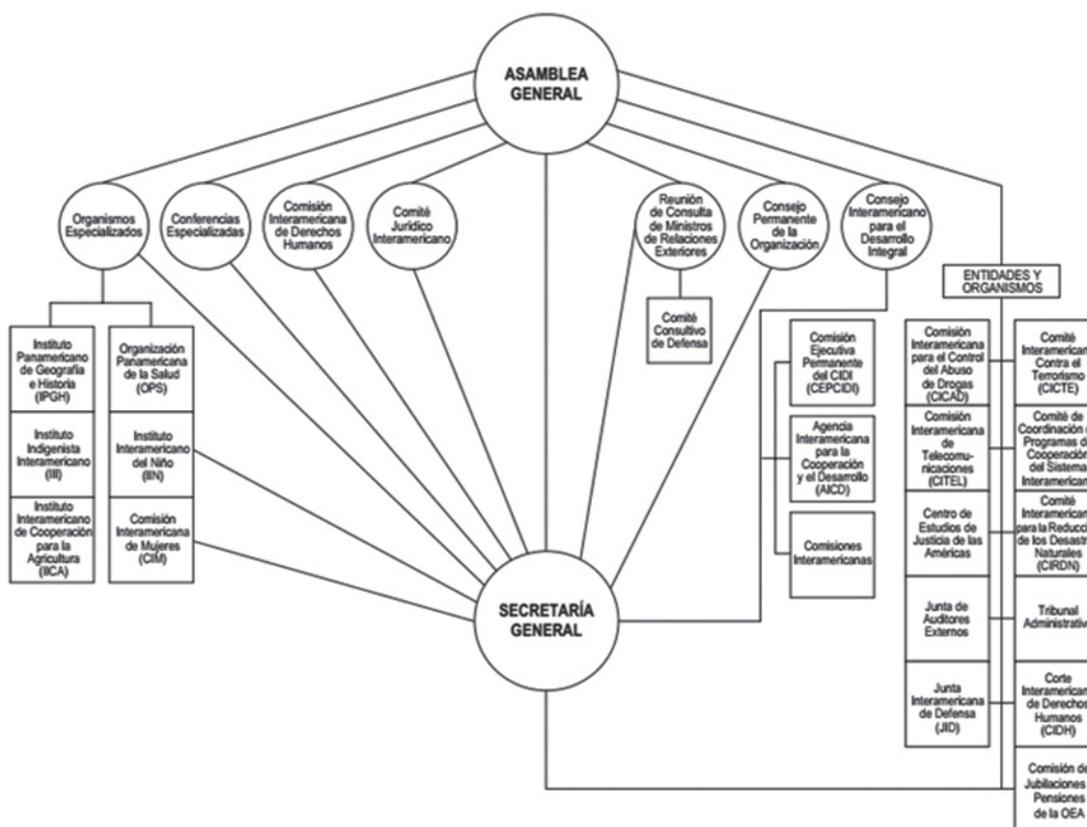
⁷ www.oas.org/cim/

⁸ www.ini.gob.mx/iii/

⁹ www.iin.oea.org/default.htm

¹⁰ www.upd.oas.org/lab/

¹¹ www.oas.org/cji/comite_juridico_interamericano.htm



Organigrama general de la OEA

mente 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 en materias: política, diplomática, económica, comercial, etc. Entre tales materias se encuentran también los derechos humanos. A menudo algunos individuos e instituciones de la sociedad civil desconocen este último. Si bien a lo largo de la historia de la OEA, el trabajo del Consejo Permanente ha tenido consecuencias tanto positivas como negativas para la protección de los derechos humanos en las Américas, lo cierto es que su incidencia es relevante en relación con estos derechos, por ello 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 las organizaciones de la sociedad civil; la más relevante en materia de derechos humanos es la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP).

1.3 Funciones de la Asamblea General y del Consejo Permanente

Las funciones de la Asamblea General y del Consejo Permanente son complementarias:

1.3.1 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 de Derechos Humanos o alguna organización no gubernamental conciba inicialmente la idea de preparar un tratado o declaración sobre derechos humanos, sin embargo, 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 incidencia realizados por las propias organizaciones no gubernamentales.

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 de presentaciones escritas y orales ante el Grupo. Puede ser útil además que las organizaciones de la sociedad civil convencan 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 trabajo de incidencia 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 se deba extender a esta etapa. Como desde hace varios años las asambleas generales son breves (tres días), 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.

Caso de Participación Activa de la Sociedad Civil en la Preparación de un Tratado

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 80. Ello produjo también un efecto en la ONU¹², 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. 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 la OEA. 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 tema en uno y otro Sistema, era evidente que la ONU había contribuido con esfuerzos 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.

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

¹² ONU: www.un.org/

no gubernamentales presentes, compuesto por la Federación Latinoamericana de Familiares de Detenidos Desaparecidos (FEDEFAM¹³), Global Rights¹⁴ (antes conocido como el *International Human Rights Law Group*), Amnistía Internacional¹⁵ y la Comisión Internacional de Juristas¹⁶, 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 asegurar que ésta 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, como 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, pero se eliminaron virtualmente por completo en el texto final. Por eso 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 haber fortalecido significativamente la Convención como por haber 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.

¹³ FEDEFAM: www.desaparecidos.org/fedefam/

¹⁴ Global Rights: www.hrlawgroup.org/

¹⁵ Amnistía Internacional: www.amnestyusa.org/home.html

¹⁶ Comisión Internacional de Juristas: www.icj.org/

1.3.2 Encargo, recepción, discusión y aprobación de Informes en materia de Derechos Humanos y 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: los reciben, 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, la Comisión y la Corte Interamericana (esta última por mandato de la Convención Americana) 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 apoyan el trabajo de los órganos de derechos humanos mencionados y otros que lo cuestionan, en reacción generalmente frente a críticas hacia su récord de protección de los derechos humanos. 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.

Debido al formato reducido de la Asamblea General, actualmente no se suelen producir debates significativos a propósito de estos Informes, ya los 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 se pueden referir a los asuntos más diversos, como el 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, 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.

Órganos Políticos y Comisión Interamericana

Durante 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.*

1.4 Funciones 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:

1.4.1 Elección de 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. Cabe anotar

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 por caso, no solo las ventajas sino también las desventajas que para un candidato(a) pueda suponer el 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.

1.4.2 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.

1.4.3 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.

1.5 Participación de la sociedad civil

1.5.1 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 a 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 ésta efectúa, etc.

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.

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. En la década de los 90, la sociedad civil comenzó a incrementar su presencia ante los órganos políticos y hoy es una de las fuerzas que mueven a la OEA. 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.

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 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; éstas se enteraban de que habría reuniones sólo 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 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 estatus 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 estatus 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 estatus 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 las regulaciones.

Cuando parecía que el proceso hacia el establecimiento de un estatus 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 Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) 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.

Seguidamente, el Grupo de Trabajo elaboró un borrador que contenía un conjunto de directrices detalladas que establecían un mecanismo de estatus 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 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 estatus 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"¹⁷ (incluido en los anexos), y su adopción unos días más tarde por el Consejo Permanente.

¹⁷ OEA/SER.G,CP/RES 759 (1217/99) (15 DEC. 99).

1.5.2 Sistema de estatus consultivo de las ONG ante la OEA

El establecimiento de un sistema de estatus 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” por 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 estatus 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 éstas y los órganos de la OEA.

Las directrices que establecen el estatus 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 en la OEA (4.b).

El estatus 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. Éstas se podrán efectuar en 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 las 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 estatus consultivo. Es tarea de las organizaciones de la sociedad civil promover una interpretación de estas disposiciones que permita la más amplia participación posible.

Para hacer lo más beneficioso posible el mecanismo del estatus 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 estatus 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.

Registro de la sociedad civil ante la OEA

Para adquirir lo que se conoce como estatus consultivo o registro 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 ésta;
- 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.

1.5.3 Obtención del Registro ante la OEA –Estatus Consultivo–

En primer lugar, hay que reafirmar que cuando nos referimos al “estatus consultivo” nos estamos refiriendo a la participación de la sociedad civil en relación con los órganos políticos de la OEA mediante el registro. La obtención o no del estatus 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, no por el sistema de estatus consultivo y se revisarán más adelante en este Manual.

En relación con los órganos políticos (Consejo Permanente y Asamblea General), si bien la obtención del estatus consultivo no es imprescindible para que una organización no gubernamental participe ante estos, ello resulta altamente recomendable. Cuando una ONG carece del estatus 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 estatus 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 de 2003 fortaleció la participación de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente de aquellas registradas bajo el sistema de estatus consultivo. El documento, denominado: “Estrategias para incrementar y fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA¹⁸”, le encomendó a varios organismos de

¹⁸ www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res840.htm

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.

1.6 Incidencia 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 incidencia 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 clave 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, éste 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.

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 incidencia 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 se debe enviar una carta al Secretario General de la OEA, con 60 días de anticipación, al menos (Ver Anexo 5. Modelo de Carta para solicitar Audiencia Temática ante la CIDH, pág. 81). Si la ONG posee estatus 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 los 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. 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 estatus 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. Ésta es otra instancia para dar a conocer a los Estados y la OEA los puntos de vista de las organizaciones no gubernamentales.

Al contrario, durante la Asamblea propiamente dicha, las posibilidades de efectuar presentaciones orales de las ONG son sumamente escasas. Si bien con el establecimiento del estatus 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 ésta 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, como la lectura que realizó el Canciller de Costa Rica, Estado sede de la Asamblea realizada en 2001, de un documento preparado por un grupo de ONG. Sin perjuicio de lo anterior, las ONG pueden hacer presentaciones escritas, que se canalizan por los conductos oficiales de la OEA (se convierten en documentos de la Asamblea).

La labor más importante que pueden llevar a cabo las organizaciones de la sociedad civil durante la Asamblea propiamente dicha (iniciativas de relevancia que se pueden llevar a cabo inmediatamente antes de esta) es la actividad de incidencia directa. 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.

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 han sido muy buenas. 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 OEA, institución que ha sido percibida por los países del Caribe Inglés como un lugar para que “hablen” los latinoamericanos.

Los aspectos geográficos y lingüísticos, así como la posibilidad de recibir apoyo de la OEA y de instituciones como el 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 independencia¹⁹.

El aspecto del lenguaje fue y aun sigue siendo un aspecto que distancia las relaciones entre el Caribe Inglés y sus contrapartes latinoamericanas. Además, los sistemas políticos del Caribe Inglés han sido percibidos como más estables que las contrapartes latinoamericanas.

Hay que tomar en cuenta que fue la ratificación de Granada en 1978 la que permitió que la 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 1998²⁰.

La denuncia hecha por Trinidad y Tobago causó un revuelo en la región; ésta 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, es evidente que el uso del Sistema Interamericana en el Caribe constituye un reto.

No cabe duda que parte de la discordia entre los países del Caribe Inglés y el Sistema Interamericano es la Pena de Muerte; 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. En los últimos años el avance en América Latina sobre los derechos de las personas con una orientación sexual o una identidad de género distinta, también ha incrementado la brecha entre el Caribe Inglés y los países latinoamericanos.

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 San Vicente, 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.

¹⁹ 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*. Pág. 107.

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual, 1999*.

1.7 Proceso de Cumbres de las Américas

El Proceso de Cumbres de las Américas es un foro intergubernamental en el que los presidentes de los 34 Estados Miembros de la OEA definen y discuten una Agenda Interamericana. El Proceso de Cumbres y la OEA son distintos, pero interconectados. El Proceso empezó en 1994 en la Cumbre de Miami; la Segunda Cumbre se realizó en Santiago de Chile, en 1998; la Tercera Cumbre se llevó a cabo en Quebec (Canadá), en 2001 y la última se realizó en Mar del Plata (Argentina), en 2005.

Además se realizaron dos Cumbres especiales; la Cumbre de Desarrollo Sostenible en Santa Cruz, Bolivia en 1996 y la Cumbre Especial de las Américas en Monterrey, México, en enero de 2004.

En la Cumbre de Santiago, los Estados de la región reiteraron la importancia de fortalecer la participación activa de la sociedad civil; es así como en el Plan de Acción de Santiago se hace un llamado a los gobiernos de los Estados Miembros y a las organizaciones de la sociedad civil a desarrollar una serie de principios y recomendaciones para el fortalecimiento de la OEA.

En la Cumbre de Québec los jefes de Estado reconocieron el importante papel de la sociedad civil en la consolidación de la democracia; es en esta cumbre donde se instruye a la OEA y a otras organizaciones a elaborar estrategias para incrementar la participación de la sociedad civil en el sistema interamericano.

En la Cumbre del Mar del Plata, los mandatarios de la región reconocieron que la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil contribuirá a asegurar que los beneficios de la democracia sean compartidos en nuestra sociedad.

1.7.1 Institucionalización del Proceso de Cumbres en la OEA

En términos de institucionalización y seguimiento, el Proceso de Cumbres ha venido incrementando el rol de la OEA. En la Tercera Cumbre de las Américas que se realizó en Québec, los jefes de Estado reconocieron el rol de la OEA para apoyar el Proceso de Cumbres; fue además designada como Secretaría Técnica; es así como se crea la Secretaría del Proceso de Cumbres, con el fin de institucionalizar el proceso.

El Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC) se creó en 1995 y es presidido por el país anfitrión de la Cumbre. El GRIC está compuesto por los 34 gobiernos del hemisferio que tienen representación en la OEA, son coordinadores nacionales, generalmente es el vicescanciller o los encargados de asuntos del Hemisferio Occidental en las cancillerías.

Lo importante del GRIC es su función: Monitorear el Progreso logrado en el cumplimiento de los mandatos, incluidos en los Planes de Acción de las Cumbres. Otra función es la de negociar la declaración y planes de acción de las futuras Cumbres. El GRIC se reúne tres veces al año, en una de ellas participan los Ministros de Relaciones Exteriores en el Marco de la Asamblea General de la organización.

El Comité Directivo está compuesto por un representante del futuro anfitrión y un de los anteriores anfitriones de las Cumbres y su función es asistir al Presidente del Proceso de Cumbres en la preparación de las reuniones del Consejo Directivo y del GRIC.

El GRIC tiene un Consejo Directivo que se creó en el Plan de Acción de Québec y está integrado por un grupo de países con representación regional, cuya función es apoyar al GRIC y evaluar y fortalecer el seguimiento de las iniciativas de las Cumbres y los preparativos de las siguientes. Este Consejo está compuesto por los países anfitriones de las Cumbres: Estados Unidos, Canadá, Chile, México y Argentina; además de Brasil, un representante de la Comunidad Caribeña (CARICOM), un representante de la Comunidad Andina; uno del Grupo de Río y otro de Centroamérica.

En abril de 2003 se permitió a la sociedad civil participar en las reuniones del GRIC con el objetivo de intercambiar información sobre las Cumbres de las Américas; en esa oportunidad se tocaron temas de educación, seguridad hemisférica y gobernabilidad.

Entre otras de sus funciones, el Consejo Directivo del GRIC tiene el objetivo de profundizar las alianzas y la coordinación entre el Proceso de Cumbres y otras instituciones, llamadas socios, que es el llamado Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres; éstas instituciones son:

- Organización de Estados Americanos.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial (BM).
- Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- Banco de Desarrollo del Caribe (BDC).
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Instituto para la Conectividad en las Américas (ICA).

1.7.2 Participación de la sociedad civil

Los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) han ido aprobando una serie de resoluciones para promover la participación de la sociedad civil en las diferentes áreas de trabajo de la organización, incluyendo la Asamblea General, las sesiones especiales del Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos, así como en el proceso de cumbres de las Américas. Al mismo tiempo muchas organizaciones de la sociedad civil han tomado importantes pasos para poder utilizar todos los espacios disponibles y de involucrarse en el proceso de Cumbres de las Américas.

Dicha participación se materializa no sólo en la posibilidad de participar en las distintas actividades, sino en compartir experiencias y promover cambios ante entes gubernamentales; así como hacer recomendaciones a documentos oficiales sobre los distintos temas relacionados.

Las organizaciones que han venido trabajando más de cerca en las actividades de la OEA han sido las organizaciones que vienen trabajando el tema de los derechos humanos; sin embargo, gracias a los procesos de democratización en la región, la institución regional ha venido ampliando los temas en los que se puede participar y por ende incidir, entre ellos, el tema de la educación, desarrollo, cultura, género, niñez, integración económica, combate a la corrupción, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, etc.

Como referencia, es necesario mencionar que la OEA ha venido incrementando el rol de la sociedad civil en sus iniciativas. La Asamblea General en la Resolución CP/RES.704 (1129/97) encomendó al Consejo Permanente preparar y presentar las directrices prácticas para mejorar y ampliar las relaciones entre la Secretaría General de la OEA y las entonces organizaciones no gubernamentales; donde se incluía la definición, financiamiento y difusión de los documentos.

En 1999, el Consejo Permanente aprobó la importante Resolución CP/RES.759 (1217/99) "Guías de participación de la sociedad civil en las distintas actividades de la OEA", donde se plantea el alcance de la participación de las organizaciones sociales en las distintas instancias de la OEA.

En marzo de 2003, el Consejo Permanente de la OEA aprobó la Resolución CP/RES.840 (1361/03) "Estrategias para incrementar y fortalecer la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA", donde se planteó la promoción de una participación más activa en el proceso de registro de las ONG ante la OEA. En junio del mismo año, en la XXXIII Asamblea General de Santiago de Chile, hubo un diálogo informal entre las ONGs y los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros y con el Secretario General, lo que ha hecho que desde entonces se haya institucionalizado este diálogo.

En enero de 2004 en Nuevo León, México, los jefes de Estado del hemisferio adoptaron una declaración donde se enfatiza que las organizaciones de la sociedad civil deben contribuir al diseño, implementación y evolución de las políticas públicas adoptadas por los distintos gobiernos; en esta cumbre extraordinaria se reconoció el papel de la sociedad civil y su contribución en este proceso, por lo que los Jefes de Estado promovieron la participación de la sociedad civil en el Proceso de Cumbres y estuvieron de acuerdo con institucionalizar reuniones con la sociedad civil, entre otros sectores, incluyendo la academia.

Además, en cada uno de las distintas asambleas generales, se han venido aprobando resoluciones en los que se busca la ampliación de la participación de la sociedad civil y por ende su fortalecimiento; hay Estados que plantean la importancia de dicha participación, aunque otros han intentado frenar dicha participación.

Participación de las organizaciones afrodescendientes en el proceso de Cumbres

IV Cumbre de las Américas, Mar del Plata, Argentina, 2005

Un buen ejemplo de la participación de la sociedad civil en el proceso de Cumbres es el trabajo de incidencia de las organizaciones afrodescendientes en Mar del Plata. Antes

de la IV Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en Mar del Plata, la participación de las organizaciones afrodescendientes fue muy tímida, por no decir nula. En ese sentido en la nueva estrategia de Global Rights de incrementar la participación de las organizaciones afrodescendientes en la OEA, se inició un proceso de trabajo que culminó en Mar del Plata, Argentina en noviembre del 2005.

Global Rights y nuestras contrapartes decidimos que era importante, por el tema de la Cumbre —Crear Trabajo para combatir la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática— relacionarlo con la situación de exclusión y discriminación estructural que sufren los millones de afrodescendientes en las Américas.

Previo a la IV Cumbre de las Américas, el país anfitrión junto con la OEA estaba organizando una serie de Foros Interamericanos, fue así como el primer obstáculo que tuvimos que enfrentar fue el organizar y buscar el apoyo oficial para un Foro Interamericano de Afrodescendientes, que no estaba programada. Es así como nos pusimos en contacto con el gobierno argentino, con la persona que estaba a cargo de organizar dichos foros. El otro obstáculo era encontrar el financiamiento para dicho Foro. Por el poco tiempo que teníamos logramos encontrar los recursos con la Fundación Interamericana.

Global Rights y el Centro de Mujeres Afro Costarricenses organizaron el Foro en San José de Costa Rica en agosto de 2005. En dicho Foro más de 75 representantes de las organizaciones afrodescendientes de América Latina hicieron recomendaciones, que luego serían utilizadas para hacer un trabajo de incidencia con los países miembros de la OEA en Washington D.C.

El otro objetivo era buscar visibilidad en la Declaración de Mar del Plata y el Plan de Acción de la misma, hasta esa fecha, los afrodescendientes aparecían como poblaciones vulnerables; fue así como entramos en contacto con las delegaciones de Brasil y Barbados, para que ellos promovieran párrafos, donde se visibilizara.

Brasil ha sido un fuerte aliado en la lucha contra la discriminación racial en la OEA y de hecho es el Estado que viene impulsando una Convención Interamericana contra la Discriminación Racial y otras Formas de Discriminación e Intolerancia. Por otro lado, Barbados –junto a otros países del Caribe Inglés– ha jugado un papel importante en cuanto a la visibilización de las comunidades afrodescendientes.

En fin, antes de la Declaración y durante el proceso de la misma Brasil introdujo un párrafo donde se reafirmaba: “el firme compromiso para enfrentar el flagelo del racismo, la discriminación racial y la intolerancia en nuestras sociedades” que hablaba acerca de la Discriminación Racial y algunos países del Caribe Inglés, con el apoyo de otros países latinoamericanos introdujeron otro sobre la necesidad de buscar la igualdad de oportunidades de empleo para los afrodescendientes y un párrafo exclusivo donde los Estados afirmaron el “compromiso de respetar los derechos de los afrodescendientes y asegurar su pleno acceso a las oportunidades...”.

Para Global Rights y nuestras contrapartes fue muy satisfactorio ver como en la Declaración Final de Mar del Plata nuestras voces fueron escuchadas; en especial por los países aliados que introdujeron los párrafos. Lo anterior demuestra la capacidad de las organizaciones afrodescendientes de hacer incidencia en la OEA y en sus distintos momentos políticos.

1.8 Tratados y declaraciones de la OEA

Diferencia entre tratados y declaraciones

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, en cambio, 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 organismos 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 solemnes generalmente contienen un Preámbulo y un articulado, y su adopción puede tomar un tiempo largo (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. Estas últimas también pueden ser importantes; por ejemplo, si contienen un pronunciamiento con respecto a un determinado país.

Como ya se ha mencionado, la OEA 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 tienen el deber de proteger tales derechos, independientemente de que hayan o no ratificado otros tratados o declaraciones de la OEA.

En materia de derechos humanos, el principal tratado es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)²¹, también conocida como Pacto de San José de Costa Rica –ciudad donde fue aprobada en 1969–. La Convención entró en vigor en 1978, cuando un número suficiente de Estados

²¹ www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-53.html

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, 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), éstas son muy escasas. Por tal razón, la Convención se complementó posteriormente con un Protocolo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales²², llamado: Protocolo de San Salvador (en referencia a la ciudad donde se aprobó). Este Protocolo entró en vigencia en 1998.

Otro instrumento de carácter general sobre derechos humanos es la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre²³, 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 Tortura²⁴, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Pena de Muerte²⁵, la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas²⁶, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer²⁷ –Convención de Belém do Pará– y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad²⁸.

En la Asamblea General de Antigua –Guatemala, 2013–, se aprobaron dos nuevos tratados interamericanos: la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas Conexas de Intolerancia; y, la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

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 de esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, y 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.

²² www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/6/cescr_sp.htm

²³ www.oas.org/juridico/spanish/ag-res98/res1591.htm

²⁴ www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html

²⁵ www.cajpe.org.pe/RIJ/BASES/dcp/protocolo.htm

²⁶ www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/c21.htm

²⁷ www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html

²⁸ www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.htm

**La peculiaridad de los tratados de derechos humanos:
Obligación de los Estados de proteger a las personas**

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

Los tratados sobre derechos humanos tienen la peculiaridad de que imponen a los Estados la manera en que se deben comportar 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 otorgan poderes a ciertos órganos –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 demás, para incumplir las obligaciones.

Capítulo 2

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Corte Interamericana de Derechos Humanos

2.1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

2.1.1 Historia y 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 Latina. 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 del siglo pasado, 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 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, hasta la segunda década del siglo XXI, la

mayoría de estas denuncias continúan refiriéndose a violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal. Las violaciones comenzaron a diversificarse desde el punto de vista temático y a llegar a la Comisión un gran número de casos por: problemas de discriminación, debido proceso, libertad de expresión y otros asuntos.

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 Reglamento²⁹ de la propia CIDH. Tanto el estatuto como el reglamento han sido modificados recientemente.

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 Miembros. Se eligen los comisionados 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.

Miembro de la Comisión a título personal

Algunos órganos internacionales de derechos humanos están integrados por Estados, no sólo por personas que actúan a título individual. Esto sucede en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en la que los Estados se encuentran representados y pueden incidir en sus decisiones consideraciones de tipo diplomático. En cambio, en la CIDH, sus integrantes no representen a Estado alguno, lo cual ha contribuido significativamente a la eficacia e independencia de la Comisión.

En épocas en las cuales se dieron regímenes dictatoriales 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 la persistencia de violaciones de derechos humanos.

2.1.2 Funciones

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

2.1.2.1 Preparación de 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 éste no

²⁹ www.cidh.org/Basicos/Basicos9.htm

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, que está 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 país³⁰. 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 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. En los últimos años se ha incorporado capítulos sobre la situación de los derechos humanos de las poblaciones Lesbiana, Gay, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales (LGBTII).

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. Ésta 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 trataba 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 se buscaba 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.

³⁰ Para esta información, se debe entrar en contacto con el Secretario de la Comisión.

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 ésta 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 correspondía 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 se debería concentrar 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, eliminarla.

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 eran 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 habían 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).

Uso conjunto de 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, por el contrario, las iniciativas paralelas potenciarán el trabajo. Incluso, cuando tanto la CIDH como órganos de la ONU preparan Informes sobre el mismo país, dichos organismos se coordinan e informan mutuamente, lo que redundará en Informes más completos, acuciosos y de mayor impacto.

2.1.2.2 Visitas *in Loco*

Entre las atribuciones más importantes de la CIDH está la de practicar visitas *in loco* 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. Tan solo 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 realiza y se refuerzan 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.

- **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 también 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 o abogada 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.

- **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, y en muchas ocasiones ha visitado comunidades indígenas. La decisión de los lugares que se visite también depende 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 de 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 denuncia puede tener dos objetivos. Primero, se pueden 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 desempeñar libremente sus funciones, la CIDH requiere de garantías por parte del Gobierno, que 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.

- **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 efectuará

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.

• **Sociedad civil y visitas de la Comisión**

La sociedad civil cumple un rol fundamental en todo el proceso de una visita *in loco*. Es decir, 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 al país y que luego emita un buen Informe que produzca un impacto relevante en la situación de los derechos humanos en el país.

Es 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, las organizaciones 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 éstas 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 con el 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 se lleva 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 (el contexto de dictaduras suele ser inseguro debido a posibles infiltraciones, entre otros aspectos). 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, 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 tienen un lugar 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 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.

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.

2.1.3 Relatorías y unidades temáticas de la CIDH

A partir de 1990, la Comisión Interamericana empezó a crear Relatorías Temáticas con el objeto de brindar atención a ciertos grupos, comunidades y pueblos que se encuentran especialmente expuestos a violaciones de derechos humanos por su situación de vulnerabilidad y por la discriminación histórica de la cual han sido objeto. La finalidad de crear una Relatoría Temática es fortalecer, impulsar y sistematizar el trabajo de la propia Comisión Interamericana en ese tema.

Se podría decir que una unidad temática tiene la misma finalidad y propósitos de una relatoría, pero con un mandato más moderado.

En general, son funciones de una relatoría temática:

- Asesorar a la CIDH en la evaluación de casos y solicitudes de medidas cautelares en los casos que el solicitante pertenezca al grupo de su interés, así como en la preparación de los informes anuales contribuyendo desde la especialidad de su mandato.
- Asesorar a la CIDH en la realización de las visitas *in loco* a los países miembros de la OEA para profundizar la observación general de la situación y/o para investigar una situación particular referida al grupo de su especialidad.
- Realizar informes específicos y temáticos.

- Promover la adopción de medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectivo los derechos del grupo de su correspondiente mandato.
- Coordinar acciones de verificación y seguimiento de las condiciones de los derechos del grupo de su interés, o de casos especialmente importantes para su mandato, en los Estados miembros con las defensorías del pueblo o las instituciones nacionales de derechos humanos.
- Prestar asesoría técnica a los órganos en la OEA, en lo que corresponda con los temas de su mandato.

En la gran mayoría de los casos, el relator es uno de los comisionados, quien además de las funciones propias de su cargo, asume las del mandato de cada relatoría. Cuando no, la relatoría está a cargo de un experto jurista de la región que demuestre interés por los temas y poblaciones correspondientes a la relatoría que se ha de asignar por concurso.

- **Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

La Comisión Interamericana en 1972 sostuvo que por razones históricas, principios morales y humanitarios, era un compromiso sagrado de los Estados proteger especialmente a los pueblos indígenas. En 1990 creó la Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, con el objeto de brindar atención a los pueblos indígenas de América que se encuentran especialmente expuestos a violaciones de derechos humanos por su situación de vulnerabilidad y de fortalecer, impulsar y sistematizar el trabajo de la propia Comisión Interamericana en el área.

La Comisión Interamericana ha expresado la necesidad de exigir una especial protección al derecho de los pueblos indígenas sobre sus territorios, porque su goce efectivo implica, no sólo la protección de una unidad económica, sino la protección de los derechos humanos de una colectividad que basa su desarrollo económico, social y cultural en la relación con la tierra.

Los órganos del sistema de protección de los derechos humanos han desarrollado una jurisprudencia progresiva en la que se reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, pueblos indígenas a través de toda América, han acudido paulatinamente al sistema interamericano buscando la protección de sus derechos, por lo que se podría hablar de una apropiación general del sistema de parte de estos pueblos.

- **Relatoría para los Derechos de la Mujer**

En concordancia con los principios de igualdad y no discriminación que son elementos básicos de los instrumentos del sistema interamericano de derechos humanos, la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres presta atención específica a los derechos humanos de las mujeres y la equidad e igualdad de género. Desde su establecimiento en 1994, esta Relatoría ha desempeñado una función vital en la tarea de la Comisión de proteger los derechos de las mujeres mediante la publicación de estudios temáticos, la asistencia en la formulación de nueva jurisprudencia en esta materia dentro del sistema de casos individuales, y el apoyo en la investigación de diversos temas que afectan a los derechos de las mujeres en países específicos de la región, mediante visitas a los países e informes de países.

Esta Relatoría sirve para crear conciencia sobre la necesidad de adoptar nuevas medidas para garantizar que las mujeres puedan ejercer sus derechos básicos; formular recomendaciones específicas que fomenten el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones prioritarias de igualdad y no discriminación; promover mecanismos que el sistema interamericano de derechos humanos ofrece para proteger los derechos de las mujeres, como por ejemplo, la presentación de denuncias individuales de violaciones; preparar estudios especializados e informes en este campo; y asistir a la Comisión en la respuesta a peticiones y demás informes de violaciones de estos derechos en la región.

- **Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes**

Esta relatoría fue creada en 1996 con el propósito de brindar especial atención a un grupo caracterizado por su extrema vulnerabilidad y que, por ende, se ha encontrado especialmente expuesto a violaciones de derechos humanos.

En 2012, la asamblea general de la OEA decidió dar un vuelco al mandato de esta relatoría para introducir el concepto de movilidad humana como el eje de la actividad de la misma. De esta manera, la relatoría incluye ahora dentro de su trabajo todos los grupos que caben dentro de este nuevo eje, además de procurar por el respeto y garantía de los derechos de los migrantes y sus familias, la relatoría también se ocupa de la situación y derechos de los solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas, desplazados internos, así como otros grupos de personas vulnerables en el contexto de la movilidad humana.

- **Relatoría Especial para la Libertad de Expresión**

La Relatoría Especial fue creada para promover la conciencia por el pleno respeto del derecho a la libertad de expresión e información en el hemisferio, en consideración al papel fundamental que este derecho tiene en el fortalecimiento y desarrollo del sistema democrático y en la denuncia y protección de los demás derechos humanos.

La Relatoría Especial tiene como mandato general la realización de actividades de protección y promoción del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

- **Relatoría sobre los Derechos de la Niñez**

En 1998, La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) decidió crear la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez con el fin de fortalecer el respeto de los derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes en las Américas.

La Relatoría sobre los Derechos de la Niñez de la Comisión colabora en el análisis y evaluación de la situación de los derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes en las Américas.

- **Relatoría sobre Defensores y Defensoras de Derechos Humanos**

En consideración de las denuncias recibidas y en busca de dar mayor visibilidad a la importancia del rol de las defensoras y los defensores, así como de los operadores de justicia, en la construcción de una sociedad democrática en la que tenga plena vigencia el Estado de derecho, Lo que fue creado en 1998 como una Unidad de la CIDH fue convertida en una Relatoría.

La relatoría sobre Defensores de Derechos Humanos en las Américas, tiene por objeto servir de apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas.

- **Relatoría sobre los Derechos de Personas Privadas de la Libertad**

En atención a la relevancia que la Comisión Interamericana ha dado siempre el respeto a los derechos de las personas privadas de libertad, en 2004 se decidió la creación de una relatoría dedicada al tema. Su mandato general es el de monitorear las condiciones de detención en las Américas para promover mejores prácticas de los estados para proteger los derechos de las personas privadas de la libertad.

- **Relatoría sobre los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersexuales (LGBTI)**

A raíz de la grave situación de violencia enfrentada por la población LGBTI en las Américas, la CIDH creó una Unidad Especial en 2012 con el fin de preparar informes temáticos, asesorar a los estados y órganos políticos de las OEA y monitorear la situación de los derechos de las personas LGBTI; así como visibilizar las violaciones a sus derechos humanos.

A raíz del trabajo de la Unidad, que incluyó reuniones de expertos y expertas en temas de salud, violencia, acceso a la justicia, empleo, participación política entre otras, la Comisión decidió crear en noviembre de 2013, la Relatoría sobre los derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersexuales (LGBTI). El objetivo de la Relatoría es brindar atención especializada al trabajo de la CIDH en materia de promoción y protección de los derechos de las personas con una orientación sexual e identidad de género distinta.

- **Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

En 2012, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo a su compromiso con el fortalecimiento de su trabajo en derechos económicos, sociales y culturales, y en respuesta a las sugerencias de los Estados y de la sociedad civil, decidió crear una Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Relatoría para Pueblos Afrodescendientes y Discriminación Racial

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos creó, en octubre de 2004, la posición de la Relatoría Especial para los Derechos Humanos de los Pueblos Afrodescendientes, con el objetivo de monitorear y combatir la discriminación racial en las Américas. La decisión se tomó luego de que Global Rights Partners for Justice y una delegación de contrapartes de América Latina, hiciera una solicitud formal ante la Comisión.

La delegación estuvo compuesta por representantes del Proceso Afro América XXI, Capítulo Colombia; de la Asociación de Afrocolombianos Desplazados –AFRODES– del Instituto de la

Mujer Negra –Geledes–, de Brasil y de Organizaciones Mundo Afro, Uruguay, en representación además de la Red de Abogados Afro Latinos y Caribeños. La delegación se completó con la participación de Director del Programa de América Latina de Global Rights.

El 22 de octubre de 2004, la delegación participó en una audiencia temática ante los entonces comisionados: José Zalaquet, Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Florentin Meléndez, Comisionado y Freddy Gutiérrez, Comisionado.

La delegación de las ONG presentó la situación de los derechos humanos de las poblaciones afrodescendientes en Brasil, Colombia, Uruguay, Perú y Ecuador, y presentó una serie de recomendaciones para solucionar los problemas. Los miembros de la delegación solicitaron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la creación de una Relatoría Especial para los derechos de los Afrodescendientes y se comprometieron a buscar el financiamiento necesario para que funcionara.

En un esfuerzo para generar apoyo para la creación de la Relatoría, antes de la audiencia temática, Global Rights organizó reuniones con miembros de la Comisión y con las misiones de los Estados miembros que iban a ser mencionados en la audiencia temática. Una de las reuniones fue con la misión brasileña, que lanzó la iniciativa por impulsar, en 2002, una Convención Interamericana contra la Discriminación Racial. Como resultado de las diferentes reuniones, el gobierno de Brasil se comprometió a ofrecer los recursos necesarios para iniciar los trabajos de la posible Relatoría, si la Comisión Interamericana decidía crearla. La participación del entonces Subsecretario de la Secretaría para la Promoción de la Igualdad Racial –SEPPIR– de Brasil, fue relevante para alcanzar este logro.

El trabajo dio sus resultados. El 28 de octubre, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos anunció la creación de la Relatoría Especial para Pueblos Afrodescendientes y Discriminación Racial en las Américas. La Relatoría inició sus funciones en febrero del 2005 y el mandato de la misma cayó en el Comisionado Clare Roberts, de Antigua y Barbuda.

Entre los objetivos de la Relatoría están el de generar conciencia del deber estatal de respetar los derechos de los afrodescendientes y la eliminación de todas las formas de discriminación racial; así como ofrecer asistencia técnica que sea requerida para los Estados miembros de la región en la implementación de recomendaciones en el ámbito interno.

Además debe preparar informes y estudios sobre los derechos de los afrodescendientes; analizar quejas sobre racismo y discriminación racial recibidas por la Comisión y acompañar a la Comisión en visitas In Loco a los países de la región. Durante estas visitas, la Oficina de la Relatoría debe recopilar información e investigar los graves problemas con respecto a los afrodescendientes y la discriminación racial.

La creación de la Relatoría es un buen ejemplo del trabajo de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en la OEA y, en especial, dentro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

A pesar de las limitaciones de las Relatorías por falta de recursos, 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.

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.

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

2.1.4 Promoción de derechos humanos

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 papel 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.

2.1.5 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 está 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 Comisión 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 Humanos: Como presentar peticiones en el Sistema Interamericano*, incluido en los anexos.

2.2 Corte Interamericana de Derechos Humanos

2.2.1 Historia y evolución de la Corte Interamericana

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) 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 se pueden reelegir una sola vez. No puede haber en la Corte más de un juez de la misma nacionalidad al mismo tiempo. Dado su carácter de jueces, son elegidos a título personal y no en representación del Estado del que son nacionales.

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, 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 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.

2.2.1.1 Función contenciosa

La Corte posee dos funciones principales:

A través de la función contenciosa 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 de inminentes violaciones a 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.

2.2.1.2 Función consultiva

Por medio de la función consultiva 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 los 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 a todos los Estados Miembros de la OEA.

Capítulo 3

Aplicación del Sistema Interamericano en el ámbito interno

La aplicación del derecho interamericano de derechos humanos en el ámbito interno 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.

3.1 Incorporación de 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 el Capítulo I, los mismos tratados

fijan obligaciones que limitan el margen de maniobra de los propios Estados en el sentido de que, según 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 de 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.

3.2 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...”³¹.

³¹ En el caso *Giroldi H. s/recurso de casación* de 1995.

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.

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 había 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 basta jurisprudencia del Sistema Interamericano, la Corte Constitucional consideró que la norma cuestionada se debe interpretar 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”.

La impunidad por 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.

Uso de 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.

3.3 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 observar 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 Quebec, 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 Quebec 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 Quebec 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, Honduras 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 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.

3.6 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 reconocen 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.

Uso de 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 Convención 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. Un ejemplo es 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 se puede celebrar 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.

3.7 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*³². 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 Pereira³³. En 1994 varias ONG presentaron una petición a la CIDH contra la república

³² www.derechos.org/nizkor/arg/resomain.html

³³ Informe 95/03, petición 11.289, Solución Amistosa, José Pereira, Brasil 24 de octubre de 2003.

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 ello 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 semiesclavo. 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.

3.8 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 acuerdo 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 de 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 de 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 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 era 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 2003 la Comisión recibió un compromiso firmado por el estado de Chile para el cumplimiento de las recomendaciones de la 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.

3.9 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 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 a 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 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 de 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, alegó 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.

El caso Awas Tingni

En su sentencia en el *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas 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 foresta-

les existentes en su territorio tradicional sin el consentimiento de esta, y al hacer caso omiso a la constantes demandas de Awas 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 Awas 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 co-

munidad indígena. La sentencia de la Corte Interamericana es “definitiva e inapelable”, y de obligatorio cumplimiento para Nicaragua, quien ha sido 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 sobre Derechos de 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*³⁴, 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.

³⁴ www.indianlaw.org

Capítulo 4

Las ONG y la Comisión Interamericana

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. Éstas 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 copresentan 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 ante 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 de los derechos humanos locales en Estados Unidos. Otras ONG, en particular el Centro por la Justicia y la Derecho Internacional (CEJIL), ONG fundada en 1991, se iniciaron 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 región³⁵.

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 ejemplares 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 de 2001 había ya más de 36 casos acumulados³⁶.

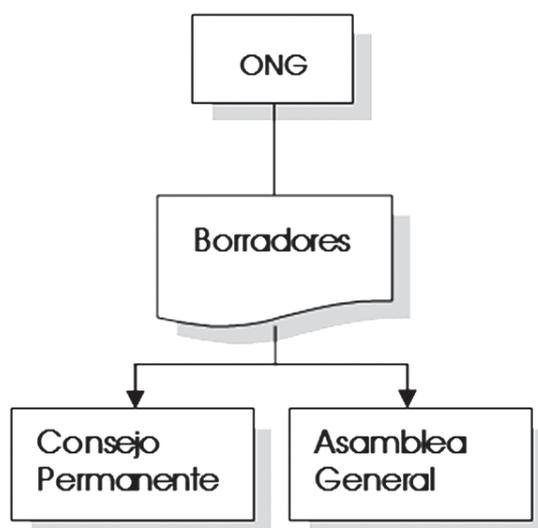
Debido al avance de estos, las ONG deben ahora considerar el Sistema como una opción más atractiva para obtener justicia; varias ONG latinoamericanas, organizadas a veces en alianzas, han comenzado a acercarse al Sistema Interamericano para fortalecer su trabajo de derechos humanos en el ámbito interno.

³⁵ Centro por la Justicia y el Derechos Internacional (CEJIL) Informe Anual 2001, pág. 43.

³⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Informe Anual 2002.

4.1 Papel de las ONG

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.



- 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 esto 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 su 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 que 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.

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.

4.2 Conclusiones

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 aún el problema estructural que tiene que ver con el hecho de que los Estados de habla anglosajón muestran reacios a ratificar la Convención Americana y aceptar 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 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 Artículo 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.
- Con base en los planteamientos de la OEA 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.

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.

Se sabrá que el sistema es 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 las ONG pueden desempeñar un papel vital.

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

Capítulo 5

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 generalizada de violación de derechos humanos y fortalecer el estado de derecho en sus países.

5.1 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 nueve 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 la sociedad civil que busquen ampliar su capacidad de accionar.

5.2 Justicia en casos individuales

La Comisión y la Corte representan instancias donde se puede 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 Rectificación de 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.

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 emite la CIDH 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 de 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 de la 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 Fortalecimiento del 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 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 la 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.

Anexos

Anexo 1. Instrumentos y jurisprudencia internacionales

Base de Datos Interamericana de Derechos Humanos: www.wcl.american.edu/pub/humright/digest/Inter-American/index2esp.html

Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: www.wcl.american.edu/humright/repertorio/

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

La Corte Interamericana de Derechos Humanos www.corteidh.or.cr/index.html

El espejo sitio de la Corte: www.wcl.american.edu/humright/hracademy/corteidh/

La Corte Europea de Derechos Humanos: 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) sim.law.uu.nl/SIM/Dochome.nsf?Open

La Biblioteca de Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota: www1.umn.edu/humanrts/index.html

Base de Datos de Órganos de vigilancia de los tratados de Derechos Humanos de la ONU: www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf

La lista de los Estados que han ratificado la Convención Interamericana: www.cidh.org/basicos/basic4.htm

Anexo 2. Información de contacto

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: [/www.oas.org](http://www.oas.org)

Edificio Principal (MNB)
17th Street & Constitution Ave., N.W.
Washington, D.C. 20006, USA.

Secretario General

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

Edificio de Servicios Generales (GSB)
1889 F Street, N.W.
Washington, D.C. 20006, USA.

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 Administrativo (ADM)
19th Street & Constitution Ave., N.W.
Washington, D.C. 20006, USA.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

1889 F Street, N.W.
Washington, D.C., 20006 U.S.A.
<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: 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 3.**Lista de Relatorías en la Comisión Interamericana 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 del Niño
Derechos de los Afro-descendientes y Discriminación Racial
Libertad de Expresión
Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, transexuales, Intersexuales.

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	Trinidad y Tobago
San Vicente y las Granadinas	Surinam	Saint Kitts y Nevis
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
www.cidh.oas.org/Default.htm

Anexo 4.**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 Humanos¹, 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 denunciadas 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 éste presente sus observaciones. Más adelante se describirá con mayor detalle el proceso de admisión de las peticiones.

¹ www.cidh.org/Basicos/Basicos2.htm

Anexo 5.

Modelo de Carta para solicitar Audiencia Temática ante la CIDH

20 de enero de 2014
Dr. Emilio Álvarez Icaza
Secretario Ejecutivo
Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Washington, D.C.

Estimado Sr. Álvarez:

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 116º 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,

Carlos Quesada
Director del Programa de Igualdad Racial y Étnica
Asesor de los Derechos de las Personas LGBTI

Anexo 6.

Derechos Humanos: ¿Cómo Presentar Peticiones en el Sistema Interamericano?

Un especial agradecimiento a la Comisión Interamericana de Organización de Estados Americanos por permitir la publicación de este documento, el cual se puede encontrar en: www.cidh.oas.org/cidh_apps/manual_pdf/MANUAL2002

¿Cómo presentar peticiones en el Sistema Interamericano?

En ocasiones, las personas que sufren violaciones a los derechos humanos no encuentran a quién recurrir o no logran respuestas satisfactorias en sus propios países. Mediante la presentación de una petición o denuncia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pueden obtener ayuda. La Comisión investiga las violaciones de derechos humanos cometidas por autoridades gubernamentales y formula recomendaciones al Estado responsable

para que se restablezca el goce de los derechos en la medida de lo posible, para que los hechos no vuelvan a ocurrir en el futuro y para que se investiguen y se repare a las víctimas.

Este manual busca informar a los posibles peticionarios sobre los conceptos básicos que deben conocer antes de presentar denuncias ante la Comisión. También persigue exponer en términos claros y simples cuáles son los derechos humanos protegidos, cómo y cuándo presentar una denuncia, los requisitos que debe cumplir, la información que debe incluir y, en general, cuáles son los procedimientos que deben seguirse.

La Comisión y sus funciones

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue establecida en 1959 y su estructura actual se rige, entre otros documentos, por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El Estatuto y el Reglamento de la Comisión, que detallan sus facultades y procedimientos, fueron aprobados en 1979 y 2000, respectivamente. La Comisión tiene sus oficinas en la ciudad de Washington, D.C. y está integrada por siete miembros que son propuestos por los Estados y elegidos, a título personal, por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Los miembros de la Comisión no representan a sus países. Ellos y la Comisión representan a los 35 Estados miembros de la OEA.

Una de las principales funciones de la Comisión es atender las denuncias o peticiones de personas, grupos de personas u organizaciones que alegan violaciones de los derechos humanos cometidas en países miembros de la OEA. Los derechos que están protegidos se detallan en los siguientes documentos internacionales: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), los dos Protocolos Adicionales a la Convención Americana: uno sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador") y el otro relativo a la Abolición de la Pena de Muerte. Otros tratados de derechos humanos en el sistema interamericano son la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará") y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

La persona que presenta una denuncia a la Comisión debe mostrar que hubo una violación de la Convención Americana, de la Declaración Americana, u otro de los instrumentos mencionados.

El denunciante que alega una violación a la Convención Americana debe asegurarse que el Estado que la cometió ha ratificado la Convención y, por lo tanto, está sujeto a su cumplimiento. La lista de Estados que han ratificado la Convención hasta junio de 2002 aparece más adelante. Si el Estado denunciado no ratificó la Convención, la Comisión aplicará la Declaración Americana. El procedimiento, cuando se trata de una violación de la Convención o de la Declaración, es sustancialmente el mismo.

Durante la tramitación de un caso la Comisión procura facilitar un acuerdo entre las partes para llegar a una solución amistosa. Si las partes no llegan a un acuerdo y la Comisión encuentra que hubo una violación de derechos humanos, este órgano puede llevar el caso contra el Estado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Si el caso no puede ser llevado a la Corte, la Comisión puede publicar sus conclusiones y recomendaciones en su informe anual, que es presentado cada año a la Asamblea General de la OEA.

Derechos protegidos

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos protege los siguientes derechos: Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (ser tratado legalmente como persona).
- Derecho a la vida.
- Derecho a la integridad personal: derecho a un trato humano, incluyendo el derecho a no ser sometido a tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes.
- Derecho a no ser sometido a esclavitud o servidumbre.
- Derecho a la libertad personal.
- Derecho a las garantías del debido proceso.
- Derecho a no ser condenado con aplicación retroactiva de leyes penales.
- Derecho a la protección de la honra y la dignidad.
- Libertad de conciencia y religión.
- Libertad de pensamiento y de expresión.
- Derecho de rectificación o respuesta por informaciones inexactas o agraviantes.
- Derecho de reunión.
- Libertad de asociación.
- Derecho a la protección de la familia.
- Derecho al nombre.
- Derechos del niño.
- Derecho a la nacionalidad.
- Derecho a la propiedad privada.
- Derecho de circulación y residencia.
- Derechos políticos.
- Derecho a igual protección de la ley.
- Derecho a protección judicial contra violaciones de los derechos fundamentales.
- Derecho a indemnización en caso de haber sido condenado por error judicial.

La Declaración Americana también contiene una lista completa de los derechos que los Estados deben respetar y proteger. Además de los derechos antes mencionados, la Declaración contiene reconocimientos específicos como la protección al derecho al trabajo y a recibir un salario justo, el derecho a la seguridad social, el derecho a los beneficios de la cultura, etc. La Convención es diferente en este aspecto porque dice solamente que los Estados se comprometen a reconocer derechos sociales y económicos. Sin embargo, establece con más detalle los derechos individuales de la persona.

Además existen derechos especialmente protegidos por otras convenciones, como el derecho a no ser sometido a torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a no ser sometido a una desaparición forzada, el derecho de las mujeres a no ser sometidas a violencia física, sexual o psicológica y el derecho de las personas con discapacidad a no ser discriminadas.

Personas o grupo de personas que pueden presentar denuncias

Cualquier persona, por sí misma o en representación de otra, puede presentar una denuncia o petición ante la Comisión para denunciar una violación a los derechos humanos. También pueden presentar peticiones un grupo de personas o una organización no gubernamental (ONG).

Un requisito necesario para que pueda tramitarse una denuncia o petición es que exista una o varias víctimas que puedan ser individualizadas. La violación alegada debe haber sido cometida contra uno o varios seres humanos.

La CIDH suele referirse a quien presenta una denuncia como peticionario; y a las personas contra quienes pudo haberse cometido una violación de sus derechos humanos, como víctimas.

Condiciones para presentar una petición

Deben cumplirse tres condiciones antes de presentar una denuncia o petición:

Primera, se debe referir a la supuesta violación por parte de un Estado de los derechos establecidos en la Convención Americana, en la Declaración Americana o en uno de los demás instrumentos mencionados anteriormente;

Segunda, el peticionario deberá haber agotado todos los recursos legales disponibles en el Estado donde ha ocurrido la violación y la denuncia o petición a la Comisión debe presentarse dentro de los seis meses siguientes a la fecha de notificación de la decisión final sobre el caso por parte del tribunal nacional ("agotar los recursos internos" significa que, antes de acudir a la Comisión, el caso debe haberse presentado ante los tribunales de justicia o ante las autoridades competentes del país correspondiente, sin que se hayan obtenido resultados positivos); y

Tercera, la denuncia no deberá estar pendiente de otro procedimiento internacional, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. La Comisión no es un tribunal de apelaciones. La Comisión no puede revisar las sentencias o decisiones de autoridades nacionales, a menos que haya irregularidades dentro del proceso, que constituyan violaciones a los derechos humanos. Una respuesta contraria a los intereses de una o más personas no constituye en sí misma una violación a los derechos humanos.

Estas condiciones permiten excepciones. No será necesario cumplir con el requisito del agotamiento de los recursos internos si se ha negado a la víctima acceder a ellos; o si las leyes locales no aseguran el debido proceso para la protección de los derechos.

Tampoco es necesario agotar los recursos de la jurisdicción interna en las situaciones en que el Estado se haya demorado en pronunciar una decisión final sobre el caso sin que exista una razón valedera para ello, es decir, cuando se haya presentado un retardo injustificado.

Finalmente, la Comisión en ciertas circunstancias tampoco exige el cumplimiento del requisito de agotamiento cuando una persona no tiene los medios económicos para pagar un abogado, y el Estado no provee ese servicio de forma gratuita.

¿CUÁNDO PUEDE PRESENTARSE UNA DENUNCIA?

La denuncia o petición deberá presentarse dentro de los seis meses siguientes de la fecha de notificación de la decisión final sobre el caso por los tribunales nacionales. Sin embargo, la víctima que no haya podido agotar tales recursos por alguna de las razones anotadas anteriormente deberá presentar su denuncia o petición dentro de un plazo que sea razonable. En este caso, es mejor presentarla antes que pase mucho tiempo de ocurridos los hechos.

Aspectos que se deben incluir en la denuncia

Toda denuncia o petición debe presentarse por escrito. La petición deberá contener toda la información disponible. Si el peticionario es una persona o un grupo de personas, la petición deberá incluir el nombre del peticionario, nacionalidad, ocupación o profesión, dirección y firma(s). Si el peticionario es una organización no gubernamental, la petición deberá incluir la dirección de la institución y los nombres y firmas de sus representantes legales.

Cada petición debe describir con el mayor detalle posible la violación, indicar la fecha y lugar en que ocurrió, e identificar la

víctima y, si es posible, el nombre de todo funcionario que haya tenido conocimiento del hecho. La petición debe contener información que indique que se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna. El peticionario debe adjuntar, cuando ello sea posible, copias de las actuaciones judiciales y otros documentos pertinentes (encontrará un detalle de qué documentos son importantes en el formulario al final de esta cartilla). Deberá indicar cuándo fue la resolución final y cuál fue su resultado.

En todos los casos, el reclamante deberá indicar las gestiones que se hayan hecho ante las autoridades judiciales y los resultados obtenidos. Si no fueron agotados los recursos ante los tribunales del país, la petición deberá indicar que ha sido imposible hacerlo por una o más de las razones mencionadas anteriormente.

Información adicional que debe contener la denuncia

Es útil indicar cuál derecho en particular de los especificados en la Convención, en la Declaración Americana o en otro instrumento, ha sido violado. La denuncia o petición debe contener todos los detalles del caso y proporcionar todas las pruebas posibles, tales como declaraciones de ser útiles para determinar si ha habido violaciones de los derechos humanos. Es también importante explicar cómo el Estado tiene relación con el hecho, y de qué manera su acción u omisión pudo haber violado el derecho en cuestión. Si la denuncia o petición no reúne los requisitos básicos, se le pedirá que complete la información faltante.

Trámite que sigue una denuncia

1. La Comisión recibe una denuncia o petición por medio de su Secretaría Ejecutiva. La denuncia o petición es examinada para determinar si se han cumplido los requisitos necesarios para iniciar el trámite. Si se han cumplido, se envía al Estado para que responda la petición. Luego de un período de intercambio de información sobre la denuncia, la Comisión decide si la denuncia o petición es admisible.
2. En caso de ser admisible, la denuncia o petición se transforma en un caso. En ese momento, la Comisión invita a las partes a ponerse de acuerdo y buscar una solución amistosa. Si bien la Comisión ofrece esta posibilidad en este momento, una solución amistosa puede ser alcanzada en cualquier etapa del trámite de una petición o caso.
3. Si las partes no llegan a una solución amistosa del caso, la Comisión decidirá entonces los méritos del caso, es decir, si hubo o no violación de derechos humanos. Si la Comisión concluye que hubo una o varias violaciones de derechos humanos, dicta recomendaciones y las transmite al Estado, dándole un plazo para cumplirlas.
4. Si el Estado cumple, se da por finalizado el caso. Si el Estado no cumple, la Comisión puede remitir el caso a la Corte, o decidir que lo publicará en su informe anual.
5. Durante el trámite de una petición o de un caso, la Comisión puede celebrar audiencias durante las diferentes etapas del procedimiento. En las audiencias, la Comisión formula preguntas, toma declaraciones de testigos y peritos, recibe documentos y escucha los argumentos de las partes.
6. La participación del peticionario es importante en todas las etapas del procedimiento ante la Comisión y la Corte. Por ejemplo, puede proporcionar mayores detalles sobre los hechos, nombres de testigos, etc. El peticionario también tendrá la oportunidad de presentar comentarios a la respuesta del Estado y de participar en toda negociación para llegar a un

acuerdo. Asimismo, podrá presentar sus argumentos y prestar declaraciones en el proceso ante la Corte Interamericana, si fuera el caso.

7. Cuando el peticionario lo solicita, la Comisión no revela al Estado la identidad del peticionario.

Representación legal

Debido a que la preparación, presentación y procesamiento de la denuncia o petición es un trámite relativamente simple, el peticionario puede hacerlo por sus propios medios sin que sea necesaria la asistencia de un profesional. Sin embargo, es útil el apoyo de un abogado o de una organización no gubernamental (ONG).

Un abogado o los miembros de una organización, pueden entender mejor las cuestiones técnicas y en consecuencia pueden asesorar, recomendar, contribuir a interpretar los derechos violados, elaborar argumentos adicionales, preparar eficientemente la presentación del caso y demostrar a la Comisión que se han violado uno o más derechos.

Situaciones graves y urgentes

En toda petición deberá indicarse si alguna persona está expuesta a un peligro inminente de sufrir un daño irreparable de algún derecho fundamental. En esos casos, considerados como situaciones graves y urgentes, la Comisión tiene facultades para actuar con prontitud y puede dirigirse al Estado para requerir la adopción urgente de medidas de protección.

Siempre que el escrito enviado a la Comisión contenga el mínimo requerido de información para transmitirla al Estado, la solicitud que busca la adopción de medidas urgentes de protección (medidas cautelares) puede ser breve y puede enviarse por cualquier medio, inclusive por telegrama, fax, o correo electrónico.

Miembros de la OEA y Estados que han ratificado la Convención Americana

Los Estados que se mencionan son miembros de la Organización de los Estados Americanos: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Solamente los Estados que han ratificado la Convención Americana están legalmente comprometidos a observar y respetar los derechos que allí se mencionan. Estos Estados son: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay, y Venezuela.

El 26 de mayo de 1998, la República de Trinidad y Tobago notificó al Secretario General de la OEA su resolución de denunciar la Convención Americana. La denuncia entró en vigor transcurrido un año de la fecha de notificación, conforme al Artículo 78(1) de la Convención Americana.

Ahora bien, los Estados que han reconocido la jurisdicción de la Corte Interamericana, es decir, aquellos cuyos casos pueden ser presentados por la Comisión ante la Corte, son: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela.

Dirección a la cual se debe enviar el derecho de petición

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
 ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
 1889 F STREET, N.W.
 WASHINGTON, D.C. 20006, ESTADOS UNIDOS
 Fax: (202) 458-3992
 Correo Electrónico: cidhoea@oas.org

Formulario para presentar peticiones sobre violaciones a los derechos humanos

El siguiente formulario, preparado por la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, tiene por objeto facilitar la presentación de peticiones relativas a violaciones de los derechos humanos cometidas por Estados miembros de la OEA, por parte de las víctimas de dichas violaciones, sus familiares, organizaciones de la sociedad civil u otras personas. El formulario se basa en la información requerida por el Reglamento de la CIDH para dar trámite a las peticiones recibidas y determinar si se han violado los derechos humanos protegidos por tratados internacionales ratificados por el Estado acusado de la violación. La información requerida se encuentra enumerada en el artículo 28 del Reglamento de la CIDH:

Artículo 28. Requisitos para la consideración de peticiones

Las peticiones dirigidas a la Comisión deberán contener la siguiente información:

- El nombre, nacionalidad y firma de la persona o personas denunciadas 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 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.

Antes de llenar el formulario adjunto, se ruega leer cuidadosamente las instrucciones que aparecen a continuación.

Instrucciones

El formulario debe ser llenado de la manera más completa posible, e incluyendo toda la información disponible con relación a un hecho en particular que constituya una o más violaciones a los

derechos humanos por parte de Estados miembros de la OEA. La redacción de las respuestas debe ser sencilla y directa. En caso de que la información solicitada no esté a su alcance o no exista, debe señalar "información no disponible" o "no se aplica", según corresponda.

Si necesita más espacio para completar un punto del formulario, por favor anexe una hoja.

El formulario puede completarse también en la página web de la Comisión: www.cidh.org

Una vez completo, el formulario debe enviarse al Secretario Ejecutivo de la CIDH por:

Correo a la siguiente dirección postal:

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

1889 F Street, N. W.

Washington, D.C. 20006 USA

Fax al siguiente número: 1-202-458-3992.

Correo electrónico a la siguiente dirección: cidhoea@oas.org

Tenga presente que si envía el formulario de manera electrónica, se le solicitará luego que ratifique la denuncia enviándola por correo o facsímil con su firma.

FORMULARIO**I. Persona, grupo de personas u organización que presentan la petición**

Nombre: _____

(En caso de tratarse de una entidad no gubernamental, incluir el nombre de su representante o representantes legales).

Dirección postal: _____

(Nota. La Comisión no podrá tramitar su denuncia si no contiene una dirección postal)

Teléfono: _____

Fax: _____

Correo Electrónico: _____

¿Desea usted que la CIDH mantenga su identidad como peticionario en reserva durante el procedimiento?

Sí _____ No _____

II. Nombre de la persona o personas afectadas por las violaciones de derechos humanos

Nombre: _____

Dirección postal: _____

Teléfono: _____

Fax: _____

Correo electrónico: _____

En caso de que la víctima haya fallecido, identifique también a sus familiares cercanos: _____

III. Estado miembro de la OEA contra el cual se presenta la denuncia _____

IV. Hechos denunciados

Relate los hechos de manera completa y detallada. Especifique el lugar y la fecha en que ocurrieron las violaciones alegadas. _____

Pruebas disponibles

Indique los documentos que puedan probar las violaciones denunciadas (por ejemplo, expedientes judiciales, informes forenses, fotografías, filmaciones, etc.). Si los documentos están en su poder, por favor adjunte una copia. NO ADJUNTE ORIGINALES (No es necesario que las copias estén certificadas) _____

Identifique a los testigos de las violaciones denunciadas. Si esas personas han declarado ante las autoridades judiciales, remita de ser posible copia del testimonio correspondiente o señale si es posible remitirlo en el futuro. Indique –si es necesario– que la identidad de los testigos sea mantenida en reserva _____

Identifique a las personas y/o autoridades responsables por los hechos denunciados. _____

V. DERECHOS HUMANOS VIOLADOS (En caso de ser posible, especifique las normas de la Convención Americana o las de otros instrumentos aplicables que considere violadas) _____

VI. Recursos judiciales destinados a reparar las consecuencias de los hechos denunciados

Detalle las gestiones realizadas por la víctima o el peticionario ante los jueces, los tribunales u otras autoridades. Señale si no le ha sido posible iniciar o agotar este tipo de gestiones debido a que (1) no existe en la legislación interna del Estado el debido proceso legal para la protección del derecho violado; (2) no se le ha permitido el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; (3) hay retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos. _____

Señale si hubo una investigación judicial y cuándo comenzó. Si ha finalizado, indique cuándo y su resultado. Si no ha finalizado indique las causas. _____

En caso de que los recursos judiciales hayan finalizado, señale la fecha en la cual la víctima fue notificada de la decisión final _____

VII. Indique si hay algún peligro para la vida, la integridad o la salud de la víctima. Explique si ha pedido ayuda a las autoridades, y cuál fue la respuesta. _____

VIII. Indique si el reclamo contenido en su petición ha sido presentado ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas u otro órgano internacional. _____

FIRMA

FECHA

Anexo 7.

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

OEA/SER.G
CP/RES.759(1217/99)
15 diciembre 1999
Original: Español
CP/RES. 759 (1217/99)

DIRECTRICES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS ACTIVIDADES DE LA OEA

EL CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS,

VISTO el informe de la Presidencia de la Comisión sobre la Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA y habiendo examinado el documento preparado por la referida Comisión "Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA" (CP/CSC-4/99 rev. 7); y TENIENDO EN CUENTA:

La resolución de la Asamblea General "La Organización de los Estados Americanos y la Sociedad Civil" (AG/RES. 1661 (XXIX-O/99) que contiene el mandato al Consejo Permanente de preparar las directrices para la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA y adoptarlas antes del 31 de diciembre de 1999;

Las Normas sobre relaciones de cooperación entre la Organización de los Estados Americanos y las Naciones Unidas, los organismos especializados vinculados a ésta y otros organismos nacionales e internacionales contenidas en la resolución AG/RES. 57 (I-O/71) y la resolución CP/RES. 704 (1129/97) sobre la condición jurídica en la OEA de las organizaciones no gubernamentales;

El reconocimiento por parte de la Asamblea General de la importante contribución de las organizaciones de la sociedad civil a las actividades de la OEA, de sus órganos, organismos y entidades; y La labor realizada desde 1995 por el Consejo Permanente y sus órganos subsidiarios para incrementar el grado en que las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil pertinentes puedan participar en forma más estrecha en las actividades de la Organización y contribuir a ellas, así como el examen de mecanismos que permitan realizar las tareas encomendadas a la OEA en el Plan de Acción de la Cumbre de Santiago con respecto a la sociedad civil,

RESUELVE:

1. Adoptar las Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA, que se adjuntan a la presente resolución, las cuales complementan las disposiciones existentes en la Organización, contribuyen a su modernización y garantizan el fortalecimiento de las relaciones entre ella y la sociedad civil.
2. Instruir al Secretario General a tomar las medidas necesarias para permitir la implementación de estas Directrices e informar al respecto al Consejo Permanente antes del trigésimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General.
3. Alientar a los Estados Miembros a difundir información sobre estas Directrices entre las organizaciones de la sociedad civil de sus respectivos países.
4. Felicitar a la Comisión sobre Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA por la forma eficaz en que se

ha cumplido con el mandato de la Asamblea General en la preparación de las referidas Directrices.

5. Informar a la Asamblea General en su trigésimo período ordinario de sesiones sobre la aplicación de la resolución AG/RES. 1661 (XXIX-O/99).

ANEXO

DIRECTRICES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS ACTIVIDADES DE LA OEA

INTRODUCCIÓN

La Organización de los Estados Americanos (OEA) ha tenido especial interés en los aportes que puedan realizar a las actividades de sus órganos, organismos y entidades las organizaciones de la sociedad civil. Es por ello que la Carta incorpora, en 1948, como función del Consejo Permanente, la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos especiales "con otros organismos americanos de reconocida autoridad internacional." A lo largo de estos cincuenta años, los diversos órganos, organismos y entidades de la Organización han desarrollado, en el marco de sus objetivos institucionales, variadas formas de vinculación con instituciones nacionales e internacionales. La riqueza de ese proceso, que a veces ha dado lugar a innovaciones originales de especial importancia en el ámbito de los organismos intergubernamentales, indicó también la necesidad de encausar los aportes de esas instituciones y organizaciones elaborando las normas que se estimó que era del caso.

Fue así como a los artículos pertinentes de la Carta de la OEA, se sumaron resoluciones de la Asamblea General que, ya en 1971, adoptó normas sobre las relaciones de cooperación entre la OEA y "organismos nacionales e internacionales". El tema recibió un impulso definitivo cuando la Cumbre de las Américas de 1994, en su declaración, subraya la importancia de las organizaciones de la sociedad civil en lo relativo a la profundización y permanencia de las instituciones democráticas. La Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, realizada en Bolivia en diciembre de 1996, contó con los aportes de diversas instituciones de la sociedad civil que enriquecieron con su experiencia el Plan de Acción de Santa Cruz de la Sierra. La segunda Cumbre de las Américas, celebrada en 1998, indica en su Plan de Acción que la OEA podría servir como foro para el intercambio de experiencias y de información sobre las organizaciones de la sociedad civil y encomendó a la OEA que promoviese programas adecuados para fomentar una mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos.

Comienza así una segunda etapa en la elaboración de normas e identificación de mecanismos que permitan canalizar los aportes de las organizaciones de la sociedad civil, actividad que se centra en el Consejo Permanente de la OEA. La Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos considera exhaustivamente el tema y, en 1998, elabora un informe sobre la condición jurídica de las organizaciones no gubernamentales en la OEA. Por su parte, el Grupo Especial de Trabajo Conjunto del Consejo Permanente y del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral sobre el Fortalecimiento y Modernización de la OEA avanzó en la elaboración de los lineamientos para la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA.

La Asamblea General, por su parte, encomendó al Consejo Permanente en 1998 que examine las formas de incrementar el grado de participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA y las maneras de poner en práctica las disposiciones relativas a la sociedad civil encomendadas a la OEA en el Plan de Acción de Santiago. En 1999, la Asamblea General

decidió establecer una Comisión del Consejo Permanente sobre la Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA que tendrá, entre sus tareas, elaborar las normas para que tenga lugar tal participación.

Como puede observarse, en la OEA existe una antigua experiencia en materia de participación de las organizaciones de la sociedad civil en sus actividades. En un primer momento, esas formas de participación han sido desarrolladas por diferentes órganos en función de alcanzar sus objetivos específicos. Cabe señalar al respecto, como ejemplos especialmente demostrativos, las relaciones establecidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por el Departamento de Desarrollo Sostenible —antes Desarrollo Regional y Medio Ambiente— y por la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones. Estas modalidades de relaciones se reflejan tanto los estatutos como los reglamentos de estos órganos. Debe mencionarse también que tradicionalmente se ha dado una presencia de esas organizaciones de la sociedad civil en la Asamblea de la Organización.

Esta tradición de cooperación de la OEA con las organizaciones de la sociedad civil se fundamenta en los significativos aportes que éstas pueden efectuar a la labor de la Organización, ya que pueden introducir conocimientos e información adicionales en el proceso decisorio, plantear nuevas cuestiones e inquietudes que subsecuentemente serán abordadas por la Organización, prestar asesoramiento de expertos en áreas en las que son protagonistas y pueden contribuir al proceso de creación de consenso en muchas esferas.

Teniendo en cuenta la evolución reciente de la función de los agentes no estatales en la vida pública y su papel cada vez más importante a nivel nacional, regional e internacional —tendencias reconocidas por la OEA y por la Cumbre de las Américas— deberán identificarse nuevos mecanismos y medios para mejorar las normas y prácticas actuales a fin de adaptarlas a estos nuevos fenómenos.

En este marco, a partir del año 1994, se inicia una etapa cuyo objetivo es facilitar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades generales de la Organización. Esta participación, para ser fructífera, debe darse en un marco normativo claro y, a la vez, flexible. Esta segunda característica se logra a través del mecanismo de la revisión periódica de la participación en las actividades de la OEA. Estas directrices, por tanto, son un paso más en la elaboración de normas que perfeccionen la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA.

DIRECTRICES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS ACTIVIDADES DE LA OEA

1. Objeto. El objeto de las presentes directrices es regular la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de los órganos, organismos o entidades de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de conformidad con el carácter intergubernamental de la OEA y con lo establecido en la Carta de la misma, particularmente en los artículos 91(d), 95(d), 103 y 112 (h), en los estatutos y reglamentos de los órganos correspondientes y en las normas que rigen la celebración de las actividades de la OEA en la consecución de sus propósitos esenciales.
 2. Definición. 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.
 3. Alcance de la participación de las organizaciones de la sociedad civil.
1. Las organizaciones de la sociedad civil podrán asistir a las actividades de la OEA, hacer presentaciones, proporcionar información y, a solicitud de los órganos, organismos y entidades de la OEA, prestar asesoría especializada, de acuerdo a lo establecido en estas directrices. Asimismo, podrán participar en las actividades operacionales vinculadas con el diseño, el financiamiento y la ejecución de programas de cooperación de conformidad con las normas vigentes y los acuerdos específicos que celebren con este propósito.
 2. Las disposiciones de estas Directrices complementan pero no modifican el Reglamento de la Asamblea General y del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), ni las normas de las conferencias y organismos interamericanos especializados, las entidades especializadas y de las Comisiones Interamericanas del CIDI.
4. Principios que rigen la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA. Las organizaciones de la sociedad civil podrán participar en las actividades de la OEA de acuerdo con los siguientes principios:
 - a. Los asuntos de que se ocupen deberán ser de competencia de la OEA y las finalidades y propósitos que persigan deberán ser congruentes con el espíritu, los propósitos y los principios establecidos en la Carta de la OEA.
 - b. La participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA tendrá por objeto permitir que sus órganos, organismos o entidades de conformidad con las normas que regulan su funcionamiento, puedan beneficiarse con la asesoría o información especializada que ellas proporcionen, en función de sus competencias o intereses especiales en determinadas materias, así como de la cooperación que estas organizaciones puedan brindar.
 - c. La participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA deberán ser de naturaleza tal que contribuyan al desarrollo de las actividades de los órganos, organismos o entidades, sin apartarlos de la función normativa o de elaboración o instrumentación de políticas que establecen los instrumentos normativos por los que se rigen.
 - d. La participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA, aunque bienvenida, no se interpretará como una concesión de funciones negociadoras —facultad exclusiva de los Estados— y preservará el carácter intergubernamental de los órganos, organismos y entidades de la OEA.
 - e. Las modalidades que asuma la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA son distintas a los derechos otorgados a los Estados Miembros, Observadores Permanentes y entidades y órganos del Sistema Interamericano.
 5. Responsabilidades de los órganos, organismos y entidades de la OEA en lo relativo a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en sus actividades.
 - a. El Consejo Permanente, a través de su Comisión sobre Participación de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA ("la Comisión"), monitoreará las relaciones que se establezcan entre las organizaciones de la sociedad civil y la OEA en el ámbito de las funciones que le concede la Carta de la OEA.
 - b. Los otros órganos, organismos y entidades de la OEA regularán las relaciones que mantengan con las organizaciones de la sociedad civil de conformidad con las normas que regulan sus actividades para la mejor consecución de sus fines y mandatos específicos, teniendo presente estas directrices.

- c. La Secretaría General ejecutará los encargos que le formule el Consejo Permanente a través de la Comisión, implementará los mecanismos y procedimientos que se detallan más adelante y formulará las recomendaciones que estime del caso a la Comisión con miras a mejorar el sistema establecido.
6. Solicitud de participación. Para que una organización de la sociedad civil pueda participar en las actividades de la OEA deberá dirigir al Secretario General una comunicación presentando la solicitud correspondiente. El Secretario General referirá la solicitud a la Comisión, la cual la analizará, formulará las recomendaciones que estime pertinentes y la remitirá al Consejo Permanente a fin de que éste adopte la decisión que sea del caso. La solicitud presentada contendrá los siguientes elementos:
- Nombre o razón social, dirección y fecha de la constitución de la organización, y los nombres de sus miembros directivos y de su(s) representante(s) legal(es).
 - Áreas de trabajo principal y su relación con las actividades de los órganos, organismos o entidades de la OEA en las que desea participar.
 - Razones por las que considera que los aportes que se propone realizar a las actividades de la OEA pueden ser de interés para ésta.
 - Identificación de las áreas de trabajo de la OEA en las cuales se compromete a apoyar las labores que se realicen o a formular recomendaciones sobre la mejor forma de alcanzar los objetivos que persigue la OEA.
 - La solicitud deberá ir acompañada de los siguientes documentos:
 - Acta constitutiva
 - Estatutos
 - Informe anual más reciente
 - Declaración de la misión institucional
 - Estados financieros correspondientes al año anterior a la presentación de la solicitud que incluyan sus fuentes de financiamiento (públicas y privadas).
7. Registro de organizaciones de la sociedad civil. La Secretaría General establecerá un registro de todas las organizaciones de la sociedad civil que hayan sido aceptadas por el Consejo Permanente para participar en las actividades de la OEA. La Secretaría General mantendrá actualizado este registro, el cual será publicado en la página electrónica de la OEA en el sitio correspondiente a las organizaciones de la sociedad civil.
8. Condiciones de elegibilidad. Al analizar la solicitud de participación presentada por una organización de la sociedad civil la Comisión tendrá en cuenta los siguientes criterios con el fin de formular la recomendación correspondiente:
- La organización de la sociedad civil deberá gozar de reconocida reputación y representatividad en su esfera particular de competencia.
 - La organización de la sociedad civil deberá contar con una estructura institucional que incluya mecanismos apropiados para que sus autoridades rindan cuentas a los miembros y sean controladas por éstos. Deberá contar, además, con un representante legal y jefe administrativo, así como una sede establecida.
 - La organización de la sociedad civil deberá obtener sus recursos principalmente de las organizaciones o miembros individuales que la constituyan y deberá haber suministrado una lista de las fuentes financieras y las contribuciones recibidas, incluyendo, de manera particular, aquellas provenientes de fuentes gubernamentales. Aquellas organizaciones cuya base de sustento no proviene de sus miembros también deberán suministrar una lista de sus fuentes de financiamiento y de cualquier donación que reciban, en particular, los recursos de origen gubernamental.
- d. La Comisión deberá tener especialmente en cuenta que la estructura institucional y la estructura de financiamiento sean transparentes y que concedan un nivel de independencia a la organización de la sociedad civil solicitante.
- e. La Comisión no dará trámite a las solicitudes de participación de aquellas organizaciones de la sociedad civil cuya sede o actividad principal tengan lugar en cualquier territorio respecto del cual exista una disputa de soberanía entre un Estado miembro de la OEA y un estado fuera del Hemisferio.
9. Origen geográfico de las organizaciones de la sociedad civil. La Comisión deberá tender a que se logre la inscripción de organizaciones de la sociedad civil provenientes de los Estados Miembros a fin de facilitar una participación equitativa, equilibrada, eficaz y genuina de las diversas regiones del Hemisferio
10. Comentarios y solicitudes de informes de los Estados Miembros. Cuando la Comisión analice las solicitudes de participación, los Estados Miembros podrán efectuar comentarios y solicitar informaciones a la organización respectiva, los cuales serán transmitidos a ésta para su respuesta.
11. Responsabilidades de las organizaciones de la sociedad civil inscritas en el registro. Una vez inscrita en el registro, la organización de la sociedad civil se compromete a lo siguiente:
- Atender las consultas que le formulen los órganos, organismos y entidades de la OEA y prestar a éstos la asesoría que le soliciten
 - Difundir entre sus miembros información sobre las actividades de la OEA.
 - Presentar a la Secretaría General, antes del 31 de diciembre de cada año, un informe, que incluya un resumen ejecutivo, sobre su participación en las actividades en la OEA durante ese año, así como de su situación financiera y fuentes de financiamiento, y las actividades que se propone desarrollar en el año siguiente. Este informe será transmitido por la Secretaría General a la Comisión.
 - Mantener actualizada la información correspondiente a sus miembros directivos.
12. Participación en conferencias de la OEA. La participación de las organizaciones de la sociedad civil en las conferencias de la OEA se regirá por las siguientes normas:
- Las organizaciones de la sociedad civil inscritas en el registro podrán participar previa notificación a la Secretaría General en la que se indicará el nombre del o los representantes que asistirán a la conferencia.
 - La organización de la sociedad civil que no se encuentre inscrita en el registro y que desee participar en una conferencia de la OEA deberá dirigir una solicitud en tal sentido a la Secretaría General quien la remitirá a la Comisión. La solicitud deberá contener los elementos indicados en el punto 6.
 - Examinada de manera preliminar por la Comisión y con la recomendación que estime pertinente, la solicitud será remitida a la comisión o grupo de trabajo encargado de la preparación de la conferencia, la cual adoptará la decisión definitiva y, de ser el caso, dispondrá la acreditación de la organización solicitante.

- d. Si en la consideración de la solicitud, un Estado miembro efectuara comentarios y solicitara informaciones, la organización aludida deberá recibirlos con tiempo para poder referirse a los asuntos planteados.
- e. En todos los otros aspectos, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las conferencias de la OEA se regirá por las normas que regulan esas actividades.
13. Asistencia y participación de las organizaciones de la sociedad civil en las reuniones del Consejo Permanente, el CIDI y sus órganos subsidiarios.
- a. Las 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. La asistencia de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil en las sesiones privadas deberá ser decidida por la Presidencia de la reunión, en consulta con las delegaciones los Estados Miembros participantes.
- b. La Secretaría proporcionará en forma oportuna a las organizaciones de la sociedad civil inscritas en el registro la información relativa al calendario de reuniones públicas y, cuando se encuentre disponible, el orden del día de las respectivas sesiones.
- c. Las organizaciones de la sociedad civil inscritas en el registro podrán presentar documentos escritos, que no excedan de 2.000 palabras, preferentemente en dos de los idiomas oficiales de la OEA, sobre cuestiones dentro de la esfera de su competencia particular y que figuren en el temario u orden del día de la reunión. Estos documentos serán distribuidos con suficiente antelación por la Secretaría General a los Estados Miembros en la medida de lo posible en dos de los idiomas oficiales de la OEA. Los documentos cuyo texto exceda las 2.000 palabras deberán ser acompañados de un resumen ejecutivo en dos de los idiomas oficiales de la OEA que la Secretaría distribuirá con suficiente antelación. El texto completo del documento podrá ser distribuido, con cargo a la organización de la sociedad civil respectiva, en el o los idiomas en que haya sido presentado.
- d. Cuando se trate de reuniones de las comisiones del Consejo Permanente o del CIDI, las organizaciones de la sociedad civil inscritas en el registro podrán distribuir documentos escritos con anticipación de acuerdo a lo establecido en el punto 13.c. y, previa aprobación de la Comisión pertinente, realizar una presentación al inicio de las deliberaciones. Las organizaciones de la sociedad civil no podrán participar en las deliberaciones, negociaciones y decisiones que adopten los Estados Miembros.
- e. Cuando se trate de reuniones de grupos de expertos y grupos de trabajo del Consejo Permanente o del CIDI, las organizaciones de la sociedad civil inscritas en el registro que tengan competencia especial en el tema que se discutirá recibirán la documentación pertinente por adelantado y previa aprobación de la reunión podrán presentar una exposición al inicio de las deliberaciones cuyo texto podrá distribuirse con anticipación a los Estados Miembros. Con esta aprobación, igualmente, podrá realizar una presentación una vez que haya finalizado la consideración del tema. Las organizaciones de la sociedad civil no podrán participar en las deliberaciones, negociaciones y decisiones que adopten los Estados Miembros.
14. Examen de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA. La Comisión podrá examinar periódicamente la forma en que se desarrolla la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA con el objeto de recomendar al Consejo Permanente las medidas que estime del caso para perfeccionar tal participación. En tal cometido, la Comisión tendrá en cuenta los informes anuales que deben presentar las organizaciones de la sociedad civil a que se refiere el punto 11.c.
15. Suspensión o cancelación de la inscripción. La Comisión podrá recomendar al Consejo Permanente que suspenda o cancele la inscripción en el registro de la organización respecto a la cual haya llegado a la conclusión que:
- a. Haya realizado actos contrarios a los propósitos y principios esenciales de la OEA;
- b. No hubiese realizado una contribución positiva o efectiva a la labor de la OEA, según se refleje en los informes remitidos de conformidad con lo establecido en el punto 11.c; o
- c. Haya dejado de presentar informes por dos años consecutivos.
- d. Haya suministrado información manifiestamente falsa o inexacta.
16. Plazo de la suspensión de la inscripción en el registro. El Consejo Permanente podrá suspender la inscripción en el registro, por recomendación de la Comisión como resultado del examen a que se refieren los puntos 14 y 15. Dicha suspensión será por el período que especifique el Consejo Permanente, pero en ningún caso será por más de un año. Toda organización de la sociedad civil cuya inscripción haya sido suspendida podrá solicitar nuevamente al Consejo Permanente su inscripción, de conformidad con el procedimiento establecido en el punto 7, después que haya vencido el período de suspensión.
17. Cancelación de la inscripción en el registro. El Consejo Permanente podrá cancelar la inscripción en el registro de una organización de la sociedad civil como resultado del examen periódico a que se refieren los puntos 14 y 15. La organización de la sociedad civil a la que se haya cancelado su inscripción en el registro podrá solicitar nuevamente al Consejo su reconocimiento tres años después de la fecha en que la cancelación entró en vigor.
18. Notificación del procedimiento a la organización de la sociedad civil. El Secretario General informará por escrito a la organización de la sociedad civil inscrita en el registro antes de que la Comisión recomiende la suspensión o cancelación de la inscripción en el registro. La Comisión proporcionará a la organización de que se trata una oportunidad razonable para que envíe sus comentarios, observaciones o la información que estime pertinente.

El Instituto sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos es una organización internacional no gubernamental, de defensa y protección de los derechos humanos. Trabajamos con contrapartes y activistas locales en América Latina, para promover y proteger los derechos humanos de poblaciones en condiciones de marginalidad, ya sea por su origen nacional o étnico, su orientación sexual o identidad de género. Fortalecemos a las organizaciones de base para que se conviertan en actores políticos y promuevan cambios estructurales en los países donde trabajamos.



www.raceandequality.org

