
Los derechos humanos en la Organización de los Estados Americanos

*Claude Heller R.**

Introducción

Una de las principales contribuciones de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en su medio siglo de existencia ha sido la construcción de un sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos, el cual se ha convertido en un marco de referencia fundamental de la vida regional.

Desde 1948 hasta la fecha, se ha constituido una red de convenios, declaraciones y mecanismos procesales con la intención de garantizar la vigencia de los derechos humanos en el continente. Esa red ha procurado abarcar, incluso, problemáticas específicas de algunos países así como la situación de discriminación y marginación que enfrentan grupos vulnerables de la población.

El tratamiento del tema de los derechos humanos ha estado estrechamente vinculado con el desarrollo político del continente americano, al igual que con su evolución conceptual a nivel universal. Si bien el debate en la materia ocupó un lugar relevante en la creación de la OEA y en la adopción de instrumentos interamericanos, en la práctica existían fuertes reticencias a adoptar iniciativas que eventualmente pudieran revertirse en contra de los Estados. Asimismo, existían temores acerca del establecimiento de un mecanismo supranacional

* Embajador. Representante Permanente de México ante la Organización de los Estados Americanos.

que pudiera vulnerar el principio de no intervención, al que América Latina otorgaba particular valor dada la asimetría en sus relaciones con la primera potencia mundial.

El contexto de la llamada guerra fría, así como la proliferación de regímenes dictatoriales en la mayoría de los países del continente en la década de los años cincuenta no favorecían, obviamente, la promoción de los derechos humanos. El triunfo de la revolución cubana y la reacción que generó en el hemisferio constituyeron un importante factor político que contribuyó a la polarización entre democracia y totalitarismo, debate en el cual el tema de los derechos humanos fue frecuentemente evocado por razones más ideológicas que altruistas. La condena de la supresión de los derechos civiles y políticos estuvo dirigida a denunciar al comunismo internacional y sus ramificaciones en América Latina, no a las dictaduras prevaletentes. Cabe recordar que en la década de los años sesenta, sólo seis países signatarios de la Carta de la OEA estaban dirigidos por gobiernos libremente electos.

La actitud del gobierno estadounidense tampoco favorecía la promoción de los derechos humanos en el continente; inicialmente, mostró poco interés, si no es que una abierta hostilidad, al desarrollo de un sistema interamericano de derechos humanos para, años después, pretender ejercer su liderazgo en distintos momentos y por razones diversas.¹ En la década de los setenta y buena parte de los ochenta —con breves intermedios, en particular de 1977 a 1980—, la preocupación estadounidense por la vigencia de los derechos humanos y la legitimidad democrática de los gobiernos del continente fue totalmente secundaria; se favorecía a regímenes de fuerza que fueran eficaces en la prevención del surgimiento de nuevas experiencias revolucionarias.

El tema de los derechos humanos comenzó a cobrar verdadero auge a fines del pasado decenio, como resultado de la creciente movilización social en diferentes países bajo regímenes militares, así como del mayor impacto de las organizaciones no gubernamentales (ONG) a nivel internacional en torno a la situación de los países en los cuales se cometían violaciones flagrantes.

Los avances del proceso de democratización en América Latina y la solución pacífica de los conflictos centroamericanos generaron

¹ Thomas Buergenthal, *International Human Rights. In a Nutshell*, St. Paul, West Publishing, 1995, p. 77.

una situación novedosa, comparada con la que había prevalecido hasta hacía apenas unos años. La democracia representativa se ha venido consolidando, no sin turbulencias, incertidumbres e incluso desviaciones, como régimen político predominante en los países miembros de la OEA. Hoy en día, los derechos humanos forman parte ineludible de la agenda interna de toda sociedad y se cuenta con un marco de acción internacional orientado a garantizar su vigencia. A nivel interamericano, se ha establecido un vínculo indisoluble entre democracia y derechos humanos y, a partir de la aprobación del llamado Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, de la resolución 1080, de 1991, de la Asamblea General de la OEA, así como del Protocolo de Washington de 1992, se han adoptado mecanismos de acción en caso de abrupta interrupción de los procesos constitucionales.

El presente ensayo tiene el propósito de revisar la evolución y las principales características del sistema interamericano de derechos humanos, lo cual permitirá ubicar la perspectiva mexicana sobre esta materia.

El marco institucional

La Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, más conocida como la Conferencia de Chapultepec, celebrada en 1945 en la ciudad de México, fue determinante para la conformación del sistema interamericano de la posguerra, así como para la participación de América Latina en la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En dicha conferencia, se encomendó al Comité Interamericano de Jurisconsultos que elaborara un anteproyecto de declaración internacional de derechos humanos.

La OEA fue creada en 1948, en Bogotá, Colombia; ahí, los Estados fundadores aprobaron su carta constitutiva, en la cual proclamaron, entre otros principios:

los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo y sexo —y reconocieron— el derecho de cada Estado a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica respetando los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal.

Sin embargo, la Carta de la OEA no definió “los derechos fundamentales del individuo”, a los que se refiere el artículo 3; tampoco creó un mecanismo para promover su observancia.

En abril de 1948, en una de sus primeras decisiones, la IX Conferencia Internacional Americana aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante, la Declaración de 1948), misma que sería interpretada en el futuro por distintos órganos competentes como el instrumento que contiene los derechos humanos a los que se refiere la Carta. Vale la pena destacar que dicha declaración fue el primer documento internacional de derechos humanos, de carácter general, que precedió incluso a la Declaración Universal de Derechos Humanos, que sería adoptada meses después por la ONU.

La Declaración de 1948 estableció, en su parte considerativa, que la protección internacional debía ser “guía principalísima del derecho americano en evolución”; además, señaló que esa protección tendría que verse fortalecida en la medida en que las circunstancias sociales y jurídicas fueran más propicias. La Declaración de 1948 consta de 38 artículos divididos en dos capítulos sobre derechos y deberes. Es interesante notar que, en el primero, además de consagrar las consideradas libertades fundamentales, fueron incluidos derechos sociales, como la educación, la seguridad social, el trabajo y su justa retribución, la cultura y el descanso y su aprovechamiento. Asimismo, cabe destacar la inclusión del derecho de asilo, tema que tendría particular actualidad en el contexto latinoamericano. Por lo que se refiere al capítulo segundo, se estableció un conjunto de deberes, incluyendo el sufragio, el pago de impuestos, el trabajo, y la abstención de realizar actividades políticas en país extranjero.

Es importante subrayar que, independientemente de la discusión sobre su valor jurídico, dicho documento ha tenido tal aceptación que sus disposiciones se han convertido en normas de derecho internacional consuetudinario.

La IX Conferencia Internacional recomendó también que el Comité Jurídico Interamericano elaborara un proyecto de estatuto para la creación y el funcionamiento de una corte interamericana destinada a garantizar los derechos del hombre. Por su parte, dicho comité no consideró viable la creación de esta corte, ya que ello implicaría una reforma radical de los sistemas constitucionales en vigor en todos los países del hemisferio.

En Bogotá se aprobaron también otras resoluciones relevantes en materia de derechos humanos; tal fue el caso de las convenciones interamericanas sobre la concesión de derechos civiles y políticos a la mujer.

La X Conferencia Interamericana, celebrada en 1954 en Caracas, Venezuela, incluyó como tema de su agenda el de “Medidas para promover los derechos humanos sin poner en peligro la soberanía nacional ni el principio de la no intervención”. Los términos en que se planteaba el tema ilustran bien las enormes reticencias de los Estados miembros de la OEA a emprender pasos innovadores en la materia. El acta final de la Conferencia recomendó que los Estados americanos adoptaran medidas progresivas tendientes a ajustar su legislación interna con los propósitos y objetivos señalados tanto en la Declaración de 1948 como en la Declaración Universal de Derechos Humanos y que, dentro de su soberanía y de acuerdo con sus preceptos constitucionales, tomaran las medidas apropiadas para asegurar la fiel observancia de los derechos humanos. Cabe señalar que la delegación de Uruguay se había manifestado en favor del establecimiento de una comisión de derechos humanos; sin embargo, la mayoría se opuso con el argumento de que ello resultaba un tanto prematuro.

A fines de la década de los cincuenta, la actitud de varios gobiernos se había, no obstante, modificado. La tensión en la región del Caribe, en particular en Cuba, Haití y República Dominicana, había puesto de relieve el vínculo existente entre la negación de los derechos humanos y la inestabilidad política.

De este modo, en la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en 1959 en Santiago de Chile, se resolvió solicitar al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un proyecto de convenio sobre derechos humanos y de un estatuto de una corte interamericana. Mientras tanto, entraría en funcionamiento una comisión interamericana de derechos humanos, organizada por el Consejo de la OEA, con el mandato de promover su respeto.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) inició sus labores en octubre de 1960, limitándose a intercambiar información con los gobiernos y a proponer la adopción de medidas de cooperación. Desde 1961, la CIDH comenzó a realizar visitas *in loco* para observar la situación de los derechos humanos en un país, o para investigar una situación particular; desde 1965, fue autorizada expresamente a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos indivi-

duales en los cuales se alegaran violaciones a los derechos humanos; así, podría dirigirse a cualquier gobierno de los Estados americanos para recibir la información pertinente y formular las recomendaciones apropiadas con el fin de hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos.

En 1967, al introducirse reformas a la Carta de la OEA a través del Protocolo de Buenos Aires, la CIDH se convirtió en uno de los órganos principales del foro regional. Como función primordial, se le encomendó “promover la observancia y la protección de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la organización en esta materia”. La Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria aprobó la incorporación, en la Carta de la OEA, de normas más amplias sobre derechos económicos, sociales y educacionales; además, resolvió que una convención interamericana sobre derechos humanos determinaría la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados de esa materia.

La elaboración de la Convención americana sobre derechos humanos, conocida como Pacto de San José de Costa Rica, culminó con su adopción el 22 de noviembre de 1969. Cabe mencionar que el principal instrumento jurídico regional entró en vigor casi nueve años después, al obtener la onceava ratificación requerida, hasta el 18 de julio de 1978.

Los Estados signatarios reafirmaron en la Convención de 1969 su propósito de consolidar en el continente

dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre [mismos que, al tener como fundamento los atributos de la persona humana] justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos.

La Convención de 1969 establece, en su parte primera, los deberes de los Estados y los derechos protegidos, incluyendo tanto los derechos civiles y políticos (capítulo II), los económicos, sociales y culturales (capítulo III), como los deberes de las personas (capítulo V). Sin embargo, el aspecto más novedoso consta, sin duda, en la parte II, ya que en ella se definen los medios de protección; se establecen como órganos competentes a la ya existente CIDH (capítulo VII), y a la nueva Corte Interamericana de Derechos Humanos (capítulo VIII), y se precisa la

organización, las funciones, la competencia y el procedimiento de ambas instancias.

Hasta el mes de septiembre de 1998, la Convención de 1969 había recibido la ratificación de 24 países del hemisferio: Argentina, Barbados, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela.

Además de la ausencia de varios países caribeños de habla inglesa —Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Guyana, San Vicente y las Granadinas, St. Kitts y Nevis, y Santa Lucía—, destaca el hecho de que dos países tradicionalmente activos en materia de derechos humanos, como Canadá y Estados Unidos, no sean parte de la Convención de 1969.

En el caso de Estados Unidos, la administración de James Carter la suscribió en 1977 y la remitió al Senado, el cual, si bien celebró audiencias en 1979, se ha abstenido desde entonces de considerar su ratificación. Todavía en 1993, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, el entonces secretario del Departamento de Estado, Warren Christopher, manifestó que su gobierno apoyaba decididamente los objetivos generales de la Convención de 1969, y que la administración de William Clinton apoyaría su ratificación una vez que el Senado tomase una decisión con respecto a la Convención sobre discriminación racial.

Se ha esgrimido, entre otras razones, que Estados Unidos, siempre dispuesto a manifestar sus preocupaciones por la situación prevaleciente en otros países, no está en capacidad de aceptar compromisos internacionales que impliquen un escrutinio en su propia casa. Ésta ha sido la posición asumida en particular por los senadores conservadores más influyentes en cuestiones de política internacional.²

En todo caso, debe resaltarse el hecho de que tanto la CIDH como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han mantenido la interpretación de que la Carta de la OEA y la Declaración de 1948 imponen obligaciones jurídicas a los Estados que no son parte de la Convención de 1969, por lo que la CIDH tiene la facultad de vigilar su cumplimiento.

² Acerca del debate sobre la posición estadounidense, consúltese Frank Newman y David Weissbrodt, *International Human Rights: Law, Policy and Process*, Cincinnati, Anderson Publishing, 1996, pp. 34-45.

Este criterio se ha aplicado también a Cuba, bajo el argumento de que se trata de un Estado que no ha dejado de ser formalmente miembro de la OEA, a pesar de que su gobierno fue suspendido desde 1962; esto lo obliga, en consecuencia, a respetar los derechos humanos enunciados en dichos instrumentos. De ahí que la CIDH se atribuya la facultad de publicar informes regulares sobre la situación en ese país, práctica que ha seguido desde los años sesenta.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Como una de sus principales características, si bien la CIDH actúa en representación de los países miembros de la OEA, está integrada por siete miembros independientes que participan a título personal y que son electos por la Asamblea General de la OEA, a partir de las candidaturas presentadas por los gobiernos. A diferencia de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, cuya integración por representantes de los Estados miembros favorece la politización de dicho órgano y la negociación entre los gobiernos, la CIDH ganaría paulatinamente credibilidad y prestigio por su independencia de criterio. Ello, como podrá apreciarse, le significaría enfrentamientos y fricciones con diferentes gobiernos en diversas coyunturas.

La CIDH tiene las siguientes atribuciones en cumplimiento de su mandato:³

1. Como instancia cuasi jurisdiccional de protección, recibe, analiza, investiga y resuelve sobre peticiones individuales que alegan violaciones de derechos humanos, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 44 al 51.

La CIDH procesa anualmente cientos de casos, presentados por personas, grupos u ONG, que alegan la violación, por parte de los agentes del Estado, de derechos humanos protegidos por la Convención de 1969 o la Declaración Americana de 1948.

³ Para una visión de conjunto sobre el tema, véase *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, correspondiente a 1997, Washington, Secretaría General de la OEA, 13 de abril de 1998, CP/doc. 3036/98, 1185 pp.

Una condición *sine qua non* para que opere el sistema previsto en la Convención de 1969 es garantizar la protección de la jurisdicción interna de los Estados. Debe recordarse que la protección internacional está diseñada para complementar, bajo determinadas condiciones, y no para sustituir la acción de las instancias procesales de cada país. Un primer elemento, esencial en esta materia, es que las peticiones presentadas ante la CIDH deben mostrar que la presunta víctima ha agotado todos los recursos de jurisdicción interna a fin de remediar la situación, obtener justicia, garantizar la reparación del daño y prevenir la impunidad. Cabe mencionar que, si los recursos de jurisdicción interna no han sido agotados, deberá probarse que resultan insuficientes en caso de no otorgarse las garantías de un debido proceso, de negarse el acceso a dichos recursos, o de existir un retardo injustificado en la adopción y aplicación de sus decisiones.

Conviene tener presente, en términos esquemáticos, las principales etapas que rigen el tratamiento de los casos individuales.

En una primera fase, antes de que una petición pueda ser tramitada, debe ser tácita o expresamente admitida por la CIDH, previa evaluación del cumplimiento o no de los requisitos de forma y fondo previstos por la Convención de 1969. La admisibilidad de un caso no prejuzga un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada en la petición. Entre los requisitos principales, destaca el ya mencionado agotamiento de los recursos jurisdiccionales internos. Durante los últimos tres años, motivada por la inconformidad o preocupación de los Estados parte de la Convención de 1969, la CIDH ha optado por pronunciarse de manera expresa a través de un informe especial sobre la admisibilidad o no de una petición. El propósito de lo anterior es proporcionar una mayor certidumbre jurídica a las partes contendientes (Estados y peticionarios).

Una vez abierto un caso, en una segunda etapa de instrucción, los alegatos contenidos en la petición son hechos del conocimiento del gobierno respectivo, a fin de que remita la información pertinente. A lo largo del proceso de tramitación, gobierno y peticionario deben comentar las respuestas de la contraparte. Obviamente, la CIDH puede desarrollar su propia investigación, mediante visitas *in loco* o requiriendo mayor información específica.

En la tercera etapa de resolución preliminar, la CIDH ha insistido de manera pública en que uno de sus objetivos fundamentales es facilitar una solución amistosa entre las partes. Cuando ello no

resulta posible, y una vez que se ha agotado la investigación, la CIDH prepara un informe que contiene tanto sus conclusiones como sus recomendaciones al Estado en cuestión, al cual le son comunicadas de manera privada; se espera que cumpla con las mismas a fin de resolver en definitiva la situación originalmente denunciada.

Una vez que expira el plazo otorgado al Estado, la CIDH puede, en una cuarta y última etapa, presentar un segundo informe insistiendo en sus recomendaciones; otorga un nuevo plazo y decide, en su resolución definitiva, la publicación de este informe en caso de no obtener una respuesta satisfactoria. En vez de elaborar un segundo informe, la CIDH puede optar por presentar el caso ante la Corte Interamericana, al considerar que sirve a la causa de los derechos humanos dada la gravedad de los hechos que motivaron la petición. En ese supuesto, la CIDH debe presentar el caso en un plazo de tres meses contados a partir del momento en el cual se remitió el informe original al Estado en cuestión.

2. Observar la vigencia general de los derechos humanos en los Estados miembros y, cuando lo considere conveniente, publicar informes especiales sobre la situación de un Estado en particular.

En la década de los años sesenta, y previamente a la existencia de la Convención de 1969, la CIDH prestó, por las razones políticas del momento, particular atención a los casos de Cuba, Haití y República Dominicana. El surgimiento de un régimen comunista en el continente y la existencia de dictaduras en conflicto en otros países de la región indujeron la acción de la CIDH en los países mencionados.

La entrada en vigor de la Convención de 1969, en julio de 1978, coincidió con la agudización de los conflictos en varios países centroamericanos y la existencia de regímenes dictatoriales en América del Sur, caracterizados por las violaciones masivas de los derechos humanos. La CIDH desarrolló un importante papel en el conocimiento público de la situación por la que atravesaba la región; incluso tuvo un considerable impacto político en algunos casos. Cabe mencionar, como ejemplo de lo anterior, el informe de la CIDH sobre Nicaragua, mismo que contribuyó en gran medida al aislamiento internacional y a la caída del régimen somocista. Asimismo, la publicación del informe sobre la si-

tuación de los derechos humanos en Argentina, en 1980, tuvo una importante repercusión internacional.

En 1996, la CIDH definió los siguientes criterios para identificar a los Estados miembros de la OEA que, a su juicio, merecen una atención especial y que deberían, en consecuencia, ser incluidos en el informe que presenta anualmente a la Asamblea General de la OEA.

- a) Estados regidos por gobiernos que no han llegado al poder mediante elecciones populares por el voto secreto, genuino, periódico y libre, según las normas de derecho internacionalmente aceptadas.
 - b) Estados en donde el libre ejercicio de los derechos consagrados en la Convención de 1969 han sido suspendidos en su totalidad o en parte, en virtud de la imposición de medidas excepcionales como el estado de emergencia, el estado de sitio y otras.
 - c) Estados en contra de los cuales existen pruebas de que cometen violaciones masivas y graves de derechos garantizados en la Convención de 1969, en la Declaración de 1948 y en otros instrumentos aplicables; además de que han suspendido derechos cuya vigencia no puede ser interrumpida, y en los cuales se cometen ejecuciones sumarias, torturas y desapariciones forzadas de personas.
 - d) Estados que se encuentran en proceso de transición respecto de cualquiera de las tres situaciones antes mencionadas. Con base en estos criterios, la CIDH incluyó en su último informe anual, correspondiente a 1997, una sección sobre la situación de los derechos humanos en algunos Estados miembros; en ese periodo seleccionó los casos de Cuba, Guatemala, Haití y Perú.
3. Realizar visitas *in loco* a los países para profundizar la observación de la situación, y/o para investigar una situación particular. En estos casos, la CIDH prepara un informe público que remite a la Asamblea General de la OEA.
-

Como ejemplo de lo anterior, en 1977, la CIDH, atendiendo a la invitación de sus gobiernos, realizó visitas *in loco* a Bolivia —investigación de hechos ocurridos en diciembre de 1996 en el Departamento de Potosí; República Dominicana —observación de la situación general; Canadá —observación del proceso de determinación de la condición de refugiado en dicho país; y Colombia —observación de la situación general.

Asimismo, comisiones especiales de la CIDH se trasladaron a Argentina, Colombia y México para tratar casos en trámite o en proceso de solución amistosa, así como a Brasil, Paraguay y Venezuela para la discusión de temas específicos que son de su interés en las relaciones con las autoridades competentes de dichos países.

4. Requerir a los Estados que adopten “medidas cautelares” para salvaguardar la vigencia de los derechos humanos y prevenir la repetición de violaciones en situaciones particulares de extrema urgencia.
5. Someter casos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y participar en los litigios correspondientes.
6. Solicitar opiniones consultivas a la Corte Interamericana sobre aspectos de interpretación de la Convención de 1969.
7. Promover la conciencia de los derechos humanos en los países del hemisferio. Para ello, la CIDH realiza estudios y propuestas sobre diversos temas, procurando un mayor conocimiento y avances en el tratamiento de los derechos humanos de categorías específicas de la población.

Como ejemplos de lo anterior, se encuentran: la aprobación del proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, elaborado por la propia CIDH, teniendo en cuenta los resultados de las consultas efectuadas con gobiernos, organizaciones indígenas y de derechos humanos (1997); el estudio sobre los derechos de la mujer (1998); así como el informe actualmente en elaboración sobre la situación en el hemisferio de los trabajadores migratorios y de miembros de sus familias, que incluso mereció una visita de la CIDH a ambos lados de la frontera entre Estados Unidos y México.

8. Recomendar a los Estados miembros de la OEA la adopción de medidas específicas que contribuyan a promover y garantizar los derechos humanos.

En otras cuestiones, la CIDH ha insistido, en el curso de los últimos años, en la adopción de medidas tendientes a mejorar la administración de justicia, el funcionamiento del sistema penitenciario y las condiciones de reclusión y detención; la delimitación del papel de las fuerzas armadas y de seguridad en el contexto del estado de derecho; la protección de los defensores de los derechos humanos; la protección integral de los derechos del niño; la reforma de las legislaciones locales para corregir la discriminación por razones de sexo y garantizar los derechos de la mujer; la protección de las personas con discapacidades físicas y mentales; y la protección de los trabajadores migratorios. Asimismo, ha venido otorgando particular atención al ejercicio de la libertad de expresión, en virtud de graves atentados en contra de periodistas en distintos países miembros de la OEA, para lo cual ha creado una Relatoría dedicada especialmente a atender el tema.

Igualmente, la CIDH ha hecho hincapié sobre la necesidad de que los Estados consideren y aprueben el proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, instrumento que deberá ser revisado a fines de 1998, en una reunión de expertos gubernamentales, para su eventual aprobación en la Asamblea General de la OEA en 1999.

La CIDH ha sostenido la tesis de que los Estados tienen la obligación de cumplir con las recomendaciones emitidas sobre casos individuales y que, en consecuencia, deben adoptar mecanismos para su ejecución en el ámbito interno.

Por último, la CIDH invita regularmente a los Estados miembros que no lo hayan hecho, a ratificar la Convención de 1969, sus protocolos adicionales, así como los diversos instrumentos de derechos humanos adoptados en el ámbito interamericano; también, los invita a aceptar la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana. Además, ha insistido en que todos los Estados se comprometan a respetar las normas consuetudinarias y convencionales del derecho internacional humanitario.

9. Participar en actividades de difusión y análisis de temas relacionados con el sistema interamericano de derechos humanos.
-

Como podrá observarse, las actividades de la CIDH son amplias y diversas, con la tendencia de abarcar nuevos ámbitos. No obstante lo anterior, su función de protección de los derechos humanos es la que suscita mayor interés y debate en la región.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos

En su artículo 62, la Convención de 1969 establece que

todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.

A septiembre de 1998, 17 de los 25 países que han ratificado la Convención de 1969 han aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Mientras que México anunció en abril del mismo año su decisión de formalizar la declaración a la que se refiere el artículo 62, otros siete Estados parte aún no se han pronunciado en igual sentido (Barbados, Brasil, Dominica, Granada, Haití, Jamaica y República Dominicana).

La Corte Interamericana está integrada por siete jueces, nacionales de los Estados miembros de la OEA, elegidos a título personal, entre juristas de reconocida competencia en materia de derechos humanos, por un periodo de seis años con la posibilidad de una reelección. La elección tiene lugar en el marco de la Asamblea General de la OEA, si bien únicamente participan en ella los Estados parte de la Convención. Tiene una función tanto jurisdiccional como consultiva. Sólo los Estados parte que han reconocido su competencia y la CIDH pueden someter un caso a su decisión. La Corte Interamericana inició su función contenciosa en 1986, al recibir los primeros casos que le presentó la CIDH.

En más de una década de tratar denuncias de violaciones de derechos humanos, se ha ocupado de cerca de 30 casos, la mitad de los cuales se encuentra todavía en trámite. Cabe notar que la Corte Interamericana no se ha limitado a determinar las violaciones de derechos humanos por parte de un Estado y las responsabilidades de sus agentes, sino que ha procurado garantizar la reparación del daño fijando el pago de indemnizaciones pecuniarias específicas a las vícti-

mas o sus familiares, como ha ocurrido, por ejemplo, en algunos casos de desapariciones forzadas. Perú, Guatemala y Honduras han enfrentado el mayor número de juicios ante dicho órgano jurisdiccional.

Por lo que se refiere a su función consultiva, ha recibido solicitudes de interpretación de la Convención de 1969, de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, y de la compatibilidad de las leyes internas con los instrumentos internacionales.

Un ejemplo reciente de lo anterior es la opinión consultiva, solicitada en diciembre de 1997 por el gobierno de México, con el objeto de que la Corte Interamericana interpretara el alcance del artículo 36 de la Convención de Viena sobre relaciones consulares; que determinara si los Estados receptores están obligados a notificar a un extranjero, en el momento de su aprehensión, detenido por un delito susceptible de pena de muerte, sobre su derecho a recibir la asistencia consular a la cual se refiere el artículo 36 y, en caso de su incumplimiento, determinara los recursos a los que debe tener derecho el detenido.

En junio de 1998, se celebró en San José de Costa Rica, sede de la Corte Interamericana, una audiencia pública a fin de escuchar las presentaciones de gobiernos y de ONG interesadas en la materia. Dicha corte deberá emitir su opinión en los próximos meses; sin duda, ésta tendrá importantes repercusiones públicas, dada la sensibilidad del tema y el hecho de que numerosos nacionales de países latinoamericanos y caribeños han sido condenados a la pena capital en Estados Unidos, sin haber respetado el derecho estipulado en la Convención de Viena al ocurrir su detención.

Evaluación global

En el curso de los últimos años se ha venido conformando un sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos que, sin duda, ha incidido favorablemente en el desarrollo regional. Sin embargo, es también claro que, a la luz de la evolución jurídica así como de los nuevos desafíos que enfrenta la inmensa mayoría de los países, su fortalecimiento y adecuación surgen como una necesidad indispensable.

Los principales acuerdos sobre derechos humanos no gozan de la plena adhesión de los 34 Estados miembros de la OEA —a excepción de Cuba— y no reflejan un nivel de compromiso similar. Recientemen-

te, se han manifestado tendencias que incluso apuntan hacia un retroceso en la materia. De esta suerte, en abril de 1998, Trinidad y Tabago notificó al Secretario General de la OEA su decisión de denunciar la Convención de 1969; justificaba la denuncia por la incompatibilidad entre los requisitos de su legislación interna, que establece plazos fijos en aquellos casos en los cuales se ha determinado la aplicación de la pena capital, y la incapacidad de la CIDH para tratar los mismos en forma expedita.

En los últimos años, adicionalmente a la Convención de 1969, se han elaborado nuevos instrumentos jurídicos, cuya utilidad práctica queda por demostrarse a medida que entren todos en vigor. Por lo pronto, la situación es poco alentadora a ese respecto si se considera la respuesta de los gobiernos hasta el momento.

De este modo, el Protocolo a la Convención americana de derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, de 1988 —conocido como Protocolo de San Salvador—, ha sido ratificado por nueve países. A su vez, el Protocolo relativo a la abolición de la pena de muerte, de 1990, que ha venido a incorporar una temática sensible no incluida en la Convención, ha sido suscrito por siete países y ratificado sólo por cuatro.

La Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura, de 1985, ha sido ratificada por doce países, mientras que la Convención interamericana sobre la desaparición forzada de personas, práctica delictiva que se extendió ampliamente en toda América Latina por más de dos décadas, se encuentra vigente sólo para seis países, después de haber sido suscrita por 13. Esta última recoge elementos de la jurisprudencia de la Corte Interamericana y de resoluciones de la ONU.

Finalmente, vale la pena mencionar, en el balance más favorable, que el más reciente instrumento jurídico en la materia —la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, o Convención de Belém do Pará de 1994— ha sido ratificada por 27 países.

En la actualidad, el principal debate ha girado en torno a los procedimientos utilizados por los órganos encargados de la protección de los derechos humanos; existe la percepción por parte de los Estados de que, en ocasiones, la CIDH rebasa las facultades que le otorga la Convención de 1969 y su propio reglamento. En particular, la naturaleza jurídica de las recomendaciones a los Estados, contenidas en

los informes de la CIDH, ha sido motivo de controversia en la medida en que con frecuencia los gobiernos consideran que las mismas no tienen un carácter obligatorio al no constituir una sentencia o fallo de naturaleza judicial. Si bien, al ser consultada, la Corte Interamericana sostuvo inicialmente esta postura, en una opinión más reciente señaló que

en virtud del principio de buena fe de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si se trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención [de 1969], tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la CIDH, que es, además, uno de los órganos principales de la OEA, que tiene como función promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en el hemisferio.⁴

Otro aspecto controvertido es el de la tendencia más reciente de la CIDH a continuar con el seguimiento de casos cuyo trámite, de acuerdo con la Convención, ya concluyó con la adopción y publicación del informe definitivo, o bien con la presentación del caso ante la Corte Interamericana. A ese respecto, es evidente que esta práctica, contraria a las disposiciones vigentes, atenta contra la seguridad jurídica de los Estados.

Puede afirmarse que la propia CIDH se encuentra en una fase de relativa indefinición, en la medida en que persiste la ambigüedad sobre el alcance de su función cuasi procesal y su proclividad a asumir competencias jurisdiccionales no acordadas. Asimismo, no puede desconocerse que el contexto en el cual opera se ha modificado radicalmente; ahora, sus interlocutores son gobiernos electos y no más los gobiernos militares de antaño, además de que ha crecido la importancia de las ONG como actores de la política internacional. La propia CIDH parecería también, en ocasiones, sucumbir a la tentación de imponer su propia agenda a los Estados.

La evolución de la situación social en América Latina y el Caribe tiende a generar nuevas percepciones sobre los derechos humanos. Si bien el contexto político se ha modificado sensiblemente, gracias a los avances del proceso de democratización, persisten las amenazas a la vigencia del estado de derecho. De esta suerte, frente al crecimien-

⁴ Marcelo Briceño-Donn, "Reflexiones sobre el sistema interamericano de protección de los derechos humanos", en *Visiones de la OEA. 50 años*, Santa Fe de Bogotá, Fondo editorial del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, 1988, p. 351.

to de la delincuencia común, el narcotráfico y el crimen organizado, en general, se manifiestan voces favorables a la adopción de medidas fundamentalmente represivas, la aplicación de la pena de muerte inclusive. Más aún, se han generado corrientes de opinión contrarias al movimiento de derechos humanos, cuyas instituciones son acusadas en forma implícita de proteger más a los mismos delincuentes que a sus víctimas.

Los órganos encargados de velar por la vigencia de los derechos humanos tendrán que prestar mayor atención a dichos fenómenos así como a los cambios que se están produciendo en diversas sociedades. La consolidación y el perfeccionamiento del sistema interamericano de derechos humanos requerirá, en los años venideros, de un diálogo fluido y transparente entre los Estados y los órganos competentes en la materia.

La visión de México

La perspectiva del gobierno mexicano sobre los derechos humanos ha conocido una notable evolución en las últimas décadas. Si bien, desde un principio, México favoreció la adopción de las declaraciones, universal y americana, a cuya elaboración contribuyó activamente, mantuvo su distancia con respecto a los principales pactos y convenciones que de ellas se inspiraron.

Hasta 1980, el gobierno mexicano propuso al Senado la adhesión a los principales tratados multilaterales, tanto del ámbito mundial como regional. En lo que respecta a este último, se incluyeron la Convención americana de derechos humanos, de 1969; la Convención interamericana sobre asilo territorial, de 1954; y la Convención americana sobre la concesión de los derechos políticos de la mujer, de 1948.

La iniciativa del Poder Ejecutivo partió del reconocimiento de que la marginación de México en tareas de importancia, como la que adquiriría la lucha en el plano mundial por la vigencia de los derechos humanos, resultaba incompatible con la posición que ocupaba en el escenario internacional y con sus esfuerzos por la construcción de un mundo más armonioso y justo.⁵ Sin embargo, además de esta conside-

⁵ "Exposición de motivos del Poder Ejecutivo", en *Convenciones sobre derechos humanos*, México, Archivo Histórico Diplomático de la SRE, núm. 6, 4a. época, 1981, pp. 9-24.

ración de política exterior, en el momento en que México comenzaba a desempeñar un papel protagónico ante los conflictos centroamericanos y participaba, por primera vez desde 1946, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, concurrían otras circunstancias de orden interno. La ratificación de las convenciones se inscribía en el marco de la reforma política en curso, que abría los canales de participación a nuevas agrupaciones partidistas al igual que a otras proscritas en el pasado, como era el caso del Partido Comunista Mexicano.

La ratificación o adhesión de los pactos y convenciones de derechos humanos no era sino la consecuencia lógica de un proceso que respondía a una filosofía y claro propósito: “democratizar a la sociedad civil, ampliar los cauces para la manifestación de las ideas e inquietudes sociales y renovar el pacto nacional a través del consenso y del cambio social por medios pacíficos, dentro del marco y de los principios de la legalidad”.⁶

Asimismo, debe recordarse que, coincidiendo con la gradual apertura de la vida política, a fines de los años setenta se iniciaba la movilización de organizaciones sociales que reclamaban el respeto de los derechos humanos, así como el esclarecimiento de hechos ocurridos en años anteriores.

A nivel regional, la adhesión a la Convención de 1969, el 24 de marzo de 1981, fue la más significativa. Independientemente de las declaraciones interpretativas sobre los artículos 4 y 12, y la reserva sobre el artículo 23 de la Convención, es interesante notar que la iniciativa presidencial consideró que la aceptación de la jurisdicción obligatoria y automática de la Corte Interamericana “estaría fuera de lugar por ahora, toda vez que la legislación nacional prevé los recursos necesarios para corregir cualquier falla en la estructura de la preservación de las garantías individuales y sociales en el país”.

Desde 1980, México sostuvo una participación activa en los foros competentes de derechos humanos, como capítulo fundamental de su política exterior en sus áreas de mayor prioridad. De este modo, en el marco de la ONU, lanzó la iniciativa y condujo las negociaciones de la Convención para la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la cual sería aprobada por la Asamblea General de la ONU, el 18 de diciembre de 1990.

⁶ *Ibid.*, p. 10.

Diez años después de la adhesión a los pactos y convenciones internacionales, y como respuesta a la problemática que se manifestaba en el ámbito interno, fue creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al tiempo que proliferaban numerosas ONG. En la actualidad, la temática de los derechos humanos ocupa, sin duda, un lugar relevante en la agenda nacional, por encima de posiciones partidistas.

En el contexto regional, la importancia concedida al tema ha implicado decisiones significativas por parte del gobierno de México en el curso de los últimos años. Así, en 1996, y en un gesto sin precedentes, la CIDH fue invitada a realizar una visita *in loco*, con la finalidad de conocer la situación de los derechos humanos en México. El informe de su visita fue publicado recientemente. México ha desarrollado una política de cooperación con dicho órgano sobre todas aquellas situaciones que han sido presentadas a su consideración. En todos los casos, se ha procurado que su tratamiento se ajuste rigurosamente a las disposiciones de la Convención de 1969, y que la actuación de ésta no exceda su ámbito de competencia.

Además de anunciar, en septiembre de 1998, ante el Senado de la República, la ratificación de la Convención sobre los trabajadores migratorios, el paso de mayor trascendencia ha sido sin duda la reciente decisión del gobierno de aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ello es, tal vez, el más claro ejemplo de la evolución de la posición gubernamental, si se recuerdan las razones arriba mencionadas que llevaron a México, en 1980, a no formular la declaración prevista en el artículo 62 de la Convención. Se trata de un acto de política externa, así como de una decisión con profunda incidencia en la vida social al legitimarse el derecho de los mexicanos de recurrir a una instancia de protección internacional, en aquellos casos en los cuales los recursos jurídicos internos hayan mostrado su insuficiencia.

En México, como en el resto del continente americano, se han producido avances como los señalados, que deben ser valorados en su justa perspectiva. Toda política consistente no se agota con la adopción de los más avanzados instrumentos internacionales en la materia; en el plano interno, debe traducirse en reformas y políticas compatibles con los mismos. Ésta es la única vía posible para cumplir con los compromisos asumidos ante la comunidad de naciones y propiciar el goce efectivo de todos los derechos humanos.
