

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/LACRM/5
18 de diciembre de 1992

ESPAÑOL
Original: ESPAÑOL/INGLES

CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS
Reunión Regional para América Latina
y el Caribe
San José de Costa Rica,
18 a 22 de enero de 1993
Tema 7 del programa provisional

EVALUACION DE LOS RESULTADOS ALCANZADOS EN LA PROMOCION
Y PROTECCION DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES
FUNDAMENTALES, PONIENDO ENFASIS EN LA APLICACION DE LAS
NORMAS E INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS PERTINENTES Y
EN LA EFICACIA DE LOS METODOS Y PROCEDIMIENTOS A NIVEL
INTERNACIONAL Y REGIONAL

Avances y dificultades en el sistema interamericano
de derechos humanos

Informe de Marco Tulio Bruni Celli, Presidente de la
Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a la
Conferencia sobre sistemas regionales de protección
de derechos humanos en Africa, América y Europa
(Estrasburgo, 15 a 19 de junio de 1992)

En el informe adjunto, el Sr. Bruni Celli ofrece un panorama de las características generales del sistema interamericano de derechos humanos, que consiste en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, creada en 1959 en tanto que entidad autónoma encargada de trabajar sobre la base de la Declaración, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada en 1969, que entró en vigor en 1978 y representó una nueva base jurídica para la Comisión Interamericana y para la Corte Interamericana de Derechos Humanos recientemente creada, sus dos órganos que entraron en funciones en 1979. Puesto que el presente documento trata de los avances y dificultades del sistema interamericano, la Secretaría lo considera de utilidad para evaluar la eficacia de los métodos y procedimientos regionales.

GE.92-14911/8754f (S)

Introducción

Es para mí un honor dirigirme a ustedes, en nombre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el objeto de exponer, en el marco de esta importante conferencia sobre sistemas regionales, los principales avances y dificultades que hemos encontrado a nivel interamericano.

Permítanme iniciar mi intervención con unas reflexiones en torno a la existencia misma y la evolución de nuestro sistema, cuyo análisis es de vital importancia para comprender el valor de los avances logrados y la complejidad de las dificultades que enfrentamos en la actualidad.

Historia

En abril de 1948, meses antes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Novena Conferencia Americana reunida en Bogotá, adoptó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que pasó a constituirse en la primera proclamación precisa en el ámbito internacional de los derechos humanos.

En 1959, en la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile, se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como un órgano específicamente encargado de velar por la observancia de los derechos fundamentales.

Posteriormente, en 1965 en Río de Janeiro, durante la II Conferencia Interamericana, los poderes de la Comisión se ampliaron, facultándosele para conocer denuncias individuales por las violaciones cometidas en los países americanos; y cuando se reformó la OEA, conforme al Protocolo de Buenos Aires de 1967, la Comisión pasó a ser uno de los órganos principales de la Organización.

Instrumentos internacionales; regímenes aplicables

Con el objeto de fortalecer los mecanismos ya establecidos y definir con mayor precisión los derechos humanos objeto de protección por parte de la Comisión, estableciendo procedimientos más eficaces para su tutela, se adoptó, en 1969, en una Conferencia Especializada reunida en San José, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tratado que entró en vigor en 1978, y que en la actualidad cuenta con 24 Estados Partes.

Este proceso ha seguido evolucionando, y es así como la Asamblea General de la Organización ha aprobado la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (9 de diciembre de 1985, en vigor desde el 28 de febrero de 1987), un Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (17 de noviembre de 1988) y un Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte (8 de junio de 1990).

Lamentablemente, estos dos últimos instrumentos no han alcanzado aún vigor internacional, toda vez que no han sido ratificados por el número de Estados requerido para tal efecto. Y aquellos que están vigentes no lo son

para todos los Estados del sistema, lo cual crea grandes vacíos y debilita el sistema, que no puede actuar sobre las mismas bases legales y dentro de los marcos convencionales frente a todos los miembros de la Organización. Confiamos en que pronto se oriente la voluntad de los países en el propósito fundamental de la ratificación, al igual que esperamos el feliz término de un importante proyecto que presentara la Comisión años atrás y que se encuentra en estudio, tendiente a la aprobación de una Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas, crimen que tan duramente ha golpeado nuestro continente y que ha sido calificado por diferentes períodos de sesiones de la Asamblea General de la Organización como crimen de lesa humanidad.

Ahora bien, como consecuencia de lo anterior nos encontramos con que el sistema cuenta con, al menos, dos regímenes aplicables para el manejo del tema a ella encomendados: de una parte, el previsto en la Convención Americana, aplicable sólo a aquellos Estados que son Parte de dicho instrumento, y de otra, el de la Declaración, aplicable al resto de Estados. Ello ofrece dificultades en el orden académico y práctico, toda vez que el grado de vinculación y la posibilidad de buscar medios para obtener coercitivamente la ejecución de las recomendaciones de la Comisión, no es análogo para todos los países, generándose un desequilibrio notable. En tantos los países, y en particular algunos como el Brasil o los Estados Unidos, en cuyos territorios habita gran parte de la población total del continente, no procedan a ratificar la Convención Americana y aceptar la competencia de la Comisión y de la Corte, tendremos que continuar con este tratamiento desigual, que sin duda debilita al sistema en su totalidad.

Problemas en general

Los avances jurídicos alcanzados, así como el fortalecimiento progresivo de los mecanismos internacionales para la protección de los derechos humanos, han conducido a la creación de una base institucional que poco a poco ha ido creando en el continente una conciencia respecto del compromiso con la defensa de los derechos humanos y los valores de la democracia real. Subsisten, sin embargo, contradicciones muy profundas, y si bien hemos logrado superar, al menos formalmente, las heridas dejadas por las dictaduras de los años 70 en América Latina, los retos que hoy enfrenta la Comisión no son menos complejos.

No ha sido fácil para la Comisión encarar tan diversas situaciones como las que ha vivido nuestro hemisferio en estos más de 30 años de historia. Con un presupuesto limitado, con un personal profesional y administrativo reducido, cuantitativamente muy inferior al de otros órganos intergubernamentales con responsabilidades similares, dependiendo en gran medida de la cooperación que los Estados le quieran prestar, la Comisión ha debido vencer muchos obstáculos para cumplir el mandato que se le ha confiado.

Labores de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Aplicando con imaginación y con criterio humanitario los instrumentos jurídicos que la rigen, y utilizando de la manera más conveniente los recursos humanos y materiales con que cuenta, la Comisión ha utilizado tres medios

fundamentales para desarrollar su labor: en primer término, el conocimiento de denuncias en las que se han alegado violaciones individuales de derechos humanos, y la presentación de los casos ante la Corte, cuando así lo ha estimado pertinente; en segundo lugar, la consideración general de los derechos humanos en determinados países que lo han ameritado, generalmente como resultado de una observación in loco, realizada a iniciativa de la Comisión, a solicitud de alguno de los órganos de la OEA, como respuesta a una solicitud de los propios Estados; y, finalmente, la formulación de proposiciones a los Estados Miembros y a los órganos políticos de la OEA encaminadas a la adopción de medidas en favor de los derechos esenciales de las personas. Me referiré muy brevemente a cada una de estas facetas de nuestro trabajo.

Casos individuales

La tarea cotidiana de la Comisión, en primer lugar, está constituida por el conocimiento de los casos individuales por alegadas violaciones de los derechos humanos. Es esta la tarea más anónima, en ocasiones la más frustrante ante la constatación de injusticias que no tendrían jamás que haberse producido y que no está en nuestras manos remediar; pero también es la tarea que nos depara las mayores satisfacciones cuando, por ejemplo, gracias a la oportuna gestión de la Comisión una persona que se temía desaparecida es reconocida como detenida por las autoridades, o es liberado un prisionero político. Si bien, para nuestro pesar, no alcanzamos los resultados esperados en la mayoría de los casos, cada uno de aquellos en los cuales se obtiene el fin perseguido justifica por sí solo la existencia y la necesidad de la Comisión.

El procedimiento utilizado en el trámite de los casos individuales podría calificarse de cuasi judicial, en tanto se trata de un proceso contradictorio en el que se busca determinar, a través de la gestión diplomática realizada ante los gobiernos, el esclarecimiento de los hechos denunciados y las eventuales responsabilidades a que haya lugar, inspirados siempre en el fin último de propugnar por la defensa y protección de los derechos dondequiera que hayan sido violados.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos

Ahora bien, en la medida en que el sistema de protección va perfeccionándose, y un mayor número de países ha reconocido la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el procedimiento adquiere cada vez más su connotación judicial, que representa la etapa más avanzada en materia de protección de los derechos humanos.

Varios casos individuales han sido elevados por la Comisión a consideración de la Corte, y existen importantes fallos, en particular en relación con casos de desaparición en Honduras, que constituyen, junto con las opiniones consultivas emitidas por la Corte Interamericana, avances doctrinarios y jurisprudenciales de capital importancia, que sientan las bases para posteriores estudios y han sido reconocidos por su seriedad y profundidad académica.

En la actualidad, continúa la Comisión enviando a la Corte aquellos casos que llenan los requerimientos para ello, y gracias a los procedimientos en curso, confiamos seguir y obtener de los Estados una respuesta positiva, no sólo en la implementación de las sentencias dictadas por el Tribunal internacional, sino en el reconocimiento mismo de la jurisdicción obligatoria, que hasta la fecha sólo ha sido hecho por poco más de una tercera parte de los Estados Miembros del sistema.

Los informes de la Comisión; las observaciones in loco

Ahora bien, la Comisión ha entendido que una forma eficaz de defender los derechos humanos consiste en publicar informes, dentro de los cuales podemos distinguir, para efectos de esta exposición, dos clases: en primer término, los informes anuales de labores que eleva la Comisión a consideración de la Asamblea General de la Organización, y que ha perdido, en cierto grado, su impacto político desde el año anterior, debido a las reformas introducidas a la Carta de la OEA en 1985, en virtud de las cuales esos informes anuales son objeto de un primer análisis en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Organización. En estos informes, la Comisión, además de reseñar las principales actividades desarrolladas durante el período respectivo, incluye las resoluciones aprobadas sobre los casos individuales que son objeto de pronunciamientos de admisibilidad, hace un seguimiento de la situación general de los derechos humanos en determinados Estados, y formula recomendaciones a los órganos políticos en aras de llamar su atención sobre la necesidad de la adopción de medidas concretas que tiendan a una mayor y más efectiva vigencia de los derechos fundamentales en los Estados Miembros.

Elabora también la Comisión, en segundo lugar, informes generales sobre la situación de los derechos humanos en determinados países. Tales informes son elaborados a iniciativa de la Comisión, a petición de los órganos políticos de la OEA, o incluso a solicitud espontánea de los propios gobiernos, y suelen ir precedidos, cuando las circunstancias así lo permiten, de una visita de observación *in loco*. A lo largo de los 30 años de experiencia, la práctica de las visitas *in loco* ha constituido uno de los mejores métodos de trabajo, que nos ha permitido el conocimiento más completo y objetivo de la situación general de los derechos humanos en un determinado país. Esas visitas no han facilitado tanto el cumplimiento de nuestro deber de conocer y observar tales situaciones como la fundamental tarea de cooperar con los Estados Miembros en la promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Por lo demás, las visitas *in loco* las realizamos con base en expresas disposiciones legales contenidas tanto en la Convención Americana como en nuestro Estatuto.

El impacto de estos informes, tanto anuales como sobre un país en concreto, puede ser muy grande, y su relevancia genera en ocasiones una serie de repercusiones, tanto en la comunidad internacional, que dirige su atención sobre una determinada situación expuesta por la CIDH, como en el ámbito interno, donde genera, de una parte, una serie de compromisos específicos para los gobiernos como respuesta a la evaluación elaborada por la Comisión, y de otra, permite la difusión y conocimiento por parte de la opinión pública en general respecto a temas que muchas veces son desconocidos para los habitantes, o no les es permitido expresarlos libremente.

La promoción de los derechos humanos: logros, evaluación

Otra de las tareas que compete a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es la promoción de estos derechos en todos los Estados Miembros del sistema. Si bien carecemos, como dije anteriormente, de los recursos humanos y materiales suficientes para desarrollar un papel acorde con las exigencias y necesidades de una labor tan importante, estoy convencido de que nuestra contribución a la creación de una cultura de los derechos humanos en la región es indudable.

Existe un sentimiento colectivo, en el que participan las élites y las masas, en torno a la importancia de la protección de los derechos humanos, derivado no de la modesta contribución que en materia de promoción hemos realizado, sino de los resultados de nuestra acción en los ámbitos de la protección y defensa de los derechos fundamentales. Gozamos de la confianza y la respetabilidad que nos han dado la experiencia y el trabajo, y es precisamente el cumplimiento de la ardua tarea diaria de denuncia y de atención a los problemas de nuestros pobladores lo que ha llevado al logro de una efectiva promoción de los derechos humanos y al compromiso de muchos hombres y mujeres en el hemisferio, que abogan por mejores condiciones de vida, en paz y libertad, para ellos y las futuras generaciones.

El papel de los órganos políticos de la OEA

Tanto la Asamblea General de la OEA como la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo Permanente de la Organización y la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, tienen cierto grado de vinculación en la consideración, debate y análisis de los informes anuales y especiales que les presenta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo con las normas estatutarias que rigen el funcionamiento de estos órganos.

Generalmente, se presentan intensos e importantes debates, que concluyen con la adopción de resoluciones y en ocasiones, con la formulación de recomendaciones específicas a la Comisión.

Las circunstancias políticas por las que atraviesa la región suelen verse reflejadas en estos debates y en los resultados de las decisiones que finalmente se adoptan. En momentos en que el continente se hallaba padeciendo regímenes dictatoriales, existía consenso en la enfática condena de estas formas ilegítimas de gobierno, y la tarea de la Comisión era apoyada y aplaudida por las naciones democráticas.

Paradójicamente, hoy que existen regímenes elegidos democráticamente, el temor a la condena internacional y a la denuncia de las situaciones irregulares que se dan al interior de los Estados, ha creado una resistencia en los gobiernos a reconocer abiertamente sus fallas, y ha llevado a que la Comisión sea blanco de ataques y acusada de interferir en los asuntos internos de los Estados.

América Latina goza de una democracia que en la mayoría de los casos no pasa de ser puramente formal, y sólo a través del reconocimiento de las deficiencias y del esfuerzo conjunto tendiente a su superación, se logrará

pasar a la democracia real, base indispensable para una eficaz y verdadera vigencia de los derechos humanos. En este empeño se encuentra la Comisión Interamericana, en desarrollo de la noble misión a nosotros encomendada por los pueblos de la región.

Los nuevos retos

Hemos venido trabajando en la elaboración de un instrumento jurídico relativo a los derechos de las poblaciones indígenas, para lo cual la Comisión ha enviado a todos los gobiernos de los países miembros y a otras entidades el cuestionario de la primera consulta, en el que se les solicita opinión sobre las áreas que se consideran convenientes sean contempladas en el nuevo instrumento jurídico. Se han realizado trabajos orientados a establecer la estrategia para lograr un instrumento adecuado a la doctrina y legislación modernas, nacionales e internacionales. Entre los trabajos realizados corresponde destacar la celebración de una reunión de trabajo con líderes indígenas y expertos legales que se llevó a cabo en el Instituto Indigenista Interamericano en la Ciudad de México; la realización de dos estudios, uno sobre la situación real de los pueblos indígenas de América Latina, y el otro sobre la formulación jurídica de las demandas de dichas poblaciones; y finalmente, el análisis de los procesos de codificación en ese campo por parte de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo.

Hemos adelantado los estudios sobre las medidas necesarias para hacer más efectiva la autonomía, independencia e integridad de los miembros del poder judicial.

Se iniciaron también los trabajos de investigación para poder informar regularmente a la Asamblea General, sobre la observancia de los derechos de menores, de la mujer, de los minusválidos y de las minorías.

En respuesta a la recomendación que nos fuera hecha por la Asamblea General en su vigésimo período ordinario de sesiones, presentamos igualmente en la última Asamblea General de la Organización, un estudio de carácter preliminar sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en algunos países de América.

Perspectivas y conclusiones

La protección internacional de los derechos humanos ha alcanzado enorme importancia en nuestro continente, habiéndose convertido en aspecto esencial del derecho y de las relaciones internacionales de las últimas décadas. Sus fundamentos morales, jurídicos y políticos tienen que ver con la proclamación y reconocimiento de derechos inalienables que pertenecen a todos los seres humanos que habitan el hemisferio, con la aceptación por parte de los Estados de nuevas obligaciones con respecto a sus habitantes, con la moderna concepción del papel de la comunidad internacional y con la revisión crítica, alcances y limitaciones de los conceptos tradicionales de jurisdicción y soberanía. Los instrumentos, instituciones y mecanismos de protección han cumplido papel transcendente en la defensa de los derechos humanos a lo largo de estas cuatro décadas desde la Declaración Americana. Para su continuada eficacia requieren ahora más que nunca del apoyo, reconocimiento, estímulo, modernización y recursos.

En todas partes, pero especialmente en nuestro continente, tal como lo señala la Carta de la OEA, el esfuerzo y lucha por la protección de los derechos humanos se relaciona estrechamente con la búsqueda de la democracia y la defensa de sus instituciones. Aun cuando sabemos que también, por distintas razones, pueden producirse violaciones de estos derechos bajo gobiernos democráticos, sabemos que estarán siempre mejor protegidos allí donde hay libertad para denunciar los abusos de las autoridades; donde exista y se tolere la oposición política que pueda actuar sin limitaciones arbitrarias; donde funcione un parlamento que pueda discutir libremente diversos temas, hechos y problemas y pueda controlar y fiscalizar al poder ejecutivo; donde exista y trabaje como tal un poder judicial autónomo; donde se celebren elecciones periódicas, libres, generales, participativas y donde se respeten sus resultados; en donde estén abiertas las posibilidades de alternabilidad en el ejercicio del poder. La democracia y la paz constituyen el ambiente propicio para el respeto, defensa y promoción de los derechos humanos.

En fin, quiero terminar expresando a ustedes el propósito fundamental que nos inspira, cual es la consolidación en nuestro hemisferio, dentro del marco de las instituciones democráticas, de un régimen de libertad y de justicia social fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.
