

International Human Rights Law Group

1200 18th Street NW ? Suite 602 ? Washington DC 20036 ? USA?HumanRights@hrlawgroup.org ? www.hrlawgroup.org

DERECHOS HUMANOS EN LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

2001 - 2002

FELIPE GONZÁLEZ Y GASTÓN CHILLIER

El International Human Rights Law Group (“Law Group”) es una organización no gubernamental integrada por defensores de derechos humanos y abogados dedicados a entrenamiento, asistencia técnica, cabildeo y litigio alrededor del mundo. Conforme a su misión, el Law Group procura fortalecer a los grupos locales de la sociedad civil para mejorar la protección de los derechos humanos de hombres y mujeres. El Law Group busca ampliar la participación de la sociedad civil en la construcción de estándares y mecanismos de protección de los derechos humanos a nivel nacional, regional e internacional. Este Informe fue preparado por Felipe González, Representante del Law Group en Chile y Gastón Chillier, Coordinador del Programa para América Latina del Law Group en Washington, D.C. Thomas Lynch, abogado del Law Group en Washington, colaboró en lo referido a las medidas cautelares de la Comisión Interamericana. Durante la preparación de este Informe, Felipe González asistió a la Asamblea General de 2002, así como al seminario convocado por el Consejo Permanente en marzo del mismo año; Gastón Chillier participó en una serie de sesiones de dicho Consejo. Ambos asistieron también a foros no-gubernamentales y académicos en que se trataron estos temas.

1. INTRODUCCIÓN

Este Informe abarca el tratamiento de los derechos humanos en la Organización de Estados Americanos (OEA) con posterioridad a la adopción de la Carta Democrática Interamericana en septiembre de 2001 hasta septiembre de 2002.¹ El Informe se concentra fundamentalmente en las iniciativas, debates y resoluciones en la materia en los órganos políticos de la OEA (el Consejo Permanente de dicha organización, con sede en Washington, D.C., y la Asamblea General, de carácter itinerante). También se estudian las iniciativas emprendidas por los propios órganos de derechos humanos de la OEA (la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos), en aquellos aspectos del trabajo de estos órganos que sean relevantes desde el punto de vista de las políticas de la OEA. El Informe no contiene, en cambio, un listado ni un estudio sistemático de la jurisprudencia emanada de los órganos de derechos humanos en este período, revisándose sólo aquellos casos con impacto en las mencionadas políticas. Además, se recogen los debates llevados a cabo en otros foros, así como las propuestas levantadas desde ellos; en particular, se trata de foros convocados por organizaciones de la sociedad civil con presencia activa en la OEA.

El Informe abarca cuatro temas: la participación de la sociedad civil en la OEA; la situación del terrorismo y los derechos humanos; el estado actual y prospectos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos; y la preparación de una Convención Interamericana Contra la Discriminación Racial.

2. LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Durante el período que cubre este Informe, las organizaciones de la sociedad civil continuaron activas en su trabajo respecto de los órganos de derechos humanos y los órganos políticos de la OEA. El primer aspecto –el relativo a su incidencia en el trabajo de la Comisión y la Corte Interamericana- viene desde antiguo, ya que históricamente el trabajo de dichos organismos ha descansado en una parte significativa en el aporte de las organizaciones no-gubernamentales, a través del envío de caso, del facilitamiento de información acerca de las condiciones de los derechos humanos en los diversos países, etc. Los avances y desafíos pendientes respecto de la participación de la sociedad en el litigio de casos contenciosos ante la Corte Interamericana se revisa posteriormente en este Informe. En este apartado nos concentraremos en la labor ante los órganos políticos de la OEA.

El establecimiento de un sistema de status consultivo para las organizaciones de la sociedad civil a fines de 1999 estuvo precedido de un trabajo en dos etapas. En la primera de ellas, que se extendió entre 1994 y 1997, el impulso fue proporcionado de manera prácticamente exclusiva por ONGs de derechos humanos en conjunto con algunos estados. Esa fue la etapa en que se formó un Grupo de Trabajo encargado de estudiar la posibilidad

¹ Para una revisión del período inmediatamente anterior, consúltese Felipe González, Gastón Chillier y María do Carmo Cruz, *Derechos Humanos y la Organización de Estados Americanos 2000-2001*, International Human Rights Law Group, Washington, D.C., 2001.

de establecer el sistema de status consultivo. La segunda etapa, que se desarrolló en los años 1998 y 1999, contó con un abanico más amplio de organizaciones de la sociedad civil, que incluyó, además de organismos especializados en derechos humanos, a organizaciones con trabajo en otras áreas, centradas en temas como participación ciudadana, transparencia, desarrollo y otras. Este abanico de organizaciones era algo inédito en la participación de la sociedad civil en la OEA, que históricamente había estado circunscrita de manera muy principal a las ONGs de derechos humanos.²

Una vez establecido el sistema de status consultivo, las primeras ONGs registradas bajo dicho sistema incluyeron tanto organizaciones de la sociedad civil especializadas en derechos humanos como organizaciones dedicadas a otras temáticas. En la primera Asamblea General de la OEA realizada después del establecimiento de tal sistema (celebrada en Windsor, Canadá, en junio de 2000), ambos tipos de organizaciones tuvieron una representación significativa. Posteriormente, sin embargo, la participación de la sociedad civil ha retornado casi por completo a su dimensión original: son las ONGs de derechos humanos las que participan. Esto también se refleja en el trabajo en relación con el Conejo Permanente de la OEA.

Es importante hacerse la pregunta sobre de la causa de esta situación, no solo por lo que ella puede estar reflejando acerca del trabajo de la OEA, sino también por su incidencia en los temas de derechos humanos. Esta situación parece confirmar la impresión que los organismos no-gubernamentales tradicionalmente han tenido sobre la OEA: que el trabajo de ésta es relevante en muy pocas áreas, destacando de manera especial en materia de derechos humanos. Con todas las limitaciones del caso, el hecho de que existan en la OEA dos organismos de derechos humanos –la Comisión y la Corte- compuestos por personas que actúan a título personal ha representado en el balance de los avances y retrocesos una contribución a la protección de los derechos humanos en el Continente Americano. En cambio, no resulta para nada claro que un proceso análogo haya tenido lugar de manera significativa en otras áreas, por lo menos no de manera amplia. Esto ha producido como consecuencia lógica un retraimiento de la sociedad civil respecto de los temas no asociados a derechos humanos.

Esto produce también un impacto en la agenda de las ONGs de derechos humanos en la OEA. El problema se ha planteado, por ejemplo, a propósito del tratamiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Las ONGs de derechos humanos han procurado, de manera creciente, incorporar estos derechos en el trabajo de la Comisión y la Corte Interamericana. Ello se ha dado a través de la presentación de casos, de iniciativas en procura de una mayor presencia de estos derechos en los Informes sobre países y en los Informes temáticos de la Comisión, así como buscando una mayor atención a su respecto en las labores de promoción y educación.

En cambio, no ha existido la misma constancia respecto de los DESC en la agenda de las ONGs de derechos humanos en relación con los órganos políticos de la OEA.

² Existía también históricamente una relación de la OEA con organismos que le prestaban servicios de asesoría, pero se trataba de un tipo de relación muy diferente al que nos estamos refiriendo aquí, que se refiere a formas de participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA, de manera de dotar a ésta de mayor transparencia y variedad en los actores involucrados en su quehacer.

Cuando ello ha llevado a cabo ha sido fundamentalmente para tener una incidencia indirecta en el trabajo de la Comisión. Lo que sucede es que existe la sensación de que si se intentara promover una incidencia directa de los órganos políticos en esta materia ello conduciría probablemente a acciones meramente simbólicas, a resoluciones que no llevarían a nada concreto. Probablemente, un tratamiento de los DESC por los órganos políticos y sus organismos técnicos dependientes no llevaría a avances sino quizá, incluso, a “aguar” los temas, privándolos de sus dimensiones de derechos.

Este contraste entre el trabajo que llevan a cabo los organismos de derechos humanos de la OEA y lo que ésta realiza en otras áreas también debiera ser un factor a considerar al momento de determinar las asignaciones presupuestarias al interior de dicha organización, materia que se analizará más adelante.

Durante el período cubierto por este Informe, las ONGs de derechos humanos aumentaron sus esfuerzos para hacer más sistemático su trabajo en relación con el Consejo Permanente de la OEA. Este organismo, con sede en Washington, D.C., está compuesto por los Embajadores de los Estados Miembros de la OEA, y es el que lleva a cabo el trabajo cotidiano de la organización. Desde siempre el Consejo Permanente ha estado además encargado de preparar el trabajo de la Asamblea General (a la que asiste los Cancilleres de los países y donde adopta la mayoría de las decisiones más importantes). Sin embargo, en los últimos años, y desde que –por razones presupuestarias- la extensión de la Asamblea General fuera reducida prácticamente a la mitad del tiempo que poseía anteriormente, la importancia del trabajo del Consejo Permanente se ha incrementado significativamente. Así, en la actualidad, la gran mayoría de los proyectos de resoluciones llegan completamente consensuados a la Asamblea General y es, en realidad, en el Consejo Permanente donde se producen los debates más relevantes. Allí es asimismo donde se producen las críticas y los apoyos más fuertes a los órganos de derechos humanos de la OEA, a diferencia de lo que ocurría hasta hace algunos años, en que ello adquiriría especial significación durante la Asamblea General.

Por lo anterior, las ONGs han debido readecuar su metodología de trabajo, destinando una dedicación creciente al trabajo de “lobby” en el Consejo Permanente. Además, de acuerdo a las directrices que regulan el sistema de status consultivo de tales organizaciones, ellas pueden realizar presentaciones orales ante el Consejo Permanente, derecho que no se extiende a la Asamblea General.

Esta nueva situación no está exenta de dificultades. Bajo el sistema antiguo –de concentración importante del trabajo en la Asamblea General- resultaba en principio más factible la participación de las ONGs con sede en los distintos países latinoamericanos. Sin embargo, cuando una presencia más masiva de ellas recién se iniciaba, se cambió de modalidad de trabajo en la OEA reduciéndose la Asamblea General. El concentrar ahora la mayor parte del trabajo significativo en el Consejo Permanente implica que éste, dado que carece de las urgencias de las asambleas generales, puede distribuir su trabajo a lo largo del año, haciéndose imposible una presencia constante de las ONGs que no tienen sede en Washington. Las ONGs han intentado remediar esta situación aprovechando las fechas de las sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (cuando muchas ONGs se encuentran en Washington para alegar casos o situaciones de países) para realizar

asimismo presentaciones ante el Consejo Permanente. Sin embargo, el “timing” no siempre es el más apropiado. Bien puede suceder –y sucede de hecho- que el Consejo Permanente se halle abocado a otros temas cuando se realizan las presentaciones de derechos humanos, de manera que estas presentaciones no surten el efecto que producirían en otro contexto. Es cierto que las ONGs que tienen sede en Washington quedan a cargo de darle continuidad a esas tareas de “lobby”, pero, desde luego, no es el escenario ideal. Por lo menos debería intentarse buscar una fórmula que facilite la presencia de las ONGs latinoamericanas durante las sesiones del Consejo Permanente en que se efectúen la presentación de la Comisión y de la Corte, así como aquellas en que se debata sobre el futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Para la Asamblea General de 2002 hubo una participación de varias decenas de ONGs con sede en América Latina y en Norteamérica. Como antes se ha señalado, la gran mayoría de ellas era organizaciones de derechos humanos. Se contó además con una asistencia importante de organizaciones del Caribe, que cubrían una variedad de temas.

El día anterior al inicio de la asamblea, se efectuó un seminario sobre el Sistema Interamericano, convocado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. El seminario contó con la participación de ONGs, incluidas muchas locales de Barbados, exponiendo Pedro Nikken, ex - Presidente de la Corte Interamericana y del Instituto, quien proporcionó una visión general del Sistema; Antonio Cancado Trindade, Presidente de la Corte, quien se refirió al rol de este órgano; Santiago Canton, Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana, que describió el trabajo de dicho organismo; y Felipe González, del International Human Rights Law Group, que se refirió al papel de la sociedad civil en la OEA y a los prospectos para la Asamblea General en materia de derechos humanos.

Con anterioridad a la Asamblea General, las ONGs trabajaron durante varias semanas a través de correo electrónico en la preparación de una declaración conjunta. La declaración fue distribuida en la asamblea, y sus principales temas fueron el problema del terrorismo y los derechos humanos; la aplicación de la Carta Democrática en Venezuela; la situación actual del Sistema Interamericano de Derechos Humanos; el racismo; y otros.

En la mañana del día en que se daba comienzo a la Asamblea General (que se inauguró al atardecer) se efectuó un Foro de la Sociedad Civil y la OEA, organizado en conjunto por las ONGs y la Oficina de la OEA sobre sociedad civil, y se hallaban representadas las ONGs, los órganos políticos y de derechos humanos de la OEA, y representantes de Estados Miembros de ésta. Tanto el Secretario General de la OEA César Gaviria como el Subsecretario, Luigi Eunaidi, tomaron parte del Foro.

La reunión se desarrolló con un formato informal, lo que condujo a un intercambio de ideas más que a una sucesión de exposiciones como había ocurrido en años anteriores. Esta fue la tercera ocasión en que se lleva a cabo un Foro de esta naturaleza. Los temas tratados fueron básicamente los mismos que contenía la declaración no-gubernamental.

No obstante, lo que continúa pendiente es transformar la instancia recién mencionada en parte de la Asamblea propiamente tal. Además, y de manera general, el hecho antes señalado de que a poco del establecimiento de un sistema de status consultivo

hayan vuelto a ser casi exclusivamente organizaciones no-gubernamentales de derechos humanos las que participan en las iniciativas de la OEA, hace imprescindible un replanteamiento más de fondo acerca del impacto real que poseen las actividades que ésta emprende.

3. DERECHOS HUMANOS Y TERRORISMO

La cuestión de los derechos humanos y el terrorismo (expresión que de por sí envuelve problemas, debido a su vaguedad conceptual) no es nueva en el contexto de la Organización de Estados Americanos, pero se reavivó a raíz de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

Históricamente, y de manera especial pero no exclusiva en los períodos en que había una importante presencia de dictaduras entre los estados de la OEA, esta cuestión se hallaba muy presente. Con mucha frecuencia, los regímenes dictatoriales buscaban que se les reconociera legitimidad basándose en la necesidad de actuar de manera decidida contra el terrorismo. Políticas masivas y sistemáticas de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, torturas y otros crímenes y violaciones graves a los derechos humanos fueron emprendidas desde los gobiernos a partir de este argumento. Esta acción planificada y a gran escala desde el aparato gubernamental llevó a que se acuñara la expresión “terrorismo de estado”, para describir estas políticas y prácticas.

Además, ello fue complementado por el dictado de Estados de Excepción que alcanzaron un status cuasi-permanente en muchos países, restringiéndose así muchos derechos. El papel del sistema judicial también se vio severamente afectado, restándose los jueces del rol de vigilar que los derechos humanos no fueran vulnerados.

Este fue el contexto en el que surgió el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cuya dedicación central y casi exclusiva durante varias décadas lo constituyó el tratamiento de este tipo de violaciones.

Sucesivos gobiernos de EE.UU., así como una serie de instituciones de ese país (resaltando en este sentido la CIA), contribuyeron a que las violaciones señaladas se desarrollaran en América Latina. Hay que hacer notar aquí que a pesar de que durante el siglo XX fueron muy numerosas las dictaduras en Latinoamérica, en ningún momento se alcanzó un nivel de crímenes contra la humanidad de tal masividad y sistematicidad como en el contexto de las dictaduras de los años 60 y 70. Asimismo, la Escuela de las Américas de EE.UU. representó un centro de instrucción muy importante para generaciones de militares latinoamericanos, que se empaparon de la Doctrina de la Seguridad Nacional, la cual consideraba a las fuerzas armadas como un pilar central en la lucha contra el comunismo. La CIA mantenía como informantes a personas –civiles y militares– involucradas en graves violaciones y contra quienes a menudo pesaban acusaciones conocidas públicamente. En la Escuela de las Américas se formó una gran cantidad de los que más tarde serían las planas mayores de las policías políticas o aparatos de inteligencia militar de los países latinoamericanos, que se verían envueltos en crímenes contra la

humanidad. Todo esto se llevaba a cabo en el contexto de la Guerra Fría entre EE.UU. y la Unión Soviética.

En los años noventa, terminada la Guerra Fría, se establecieron nuevas normas para la CIA en términos de impedirle en lo sucesivo contratar como informantes a personas involucradas en violaciones a los derechos humanos. También se emprendió una reforma de la Escuela de las Américas. Sin perjuicio de ello, en la OEA continuaba habiendo algunos estados que esgrimían el antiguo argumento de la necesidad de combatir el terrorismo para intentar contrarrestar las críticas formuladas a sus políticas y prácticas en materia de derechos humanos. El que más resaltaba en este sentido hasta el año 2000 era Perú (bajo el régimen fujimorista). Sin embargo, la mayoría de los Estados Miembros de la OEA había dejado de invocar estos argumentos. Por lo mismo, fracasaban los intentos de tales estados por hacer que la OEA aprobara resoluciones en las cuales se dejaba entrever una ambigüedad al respecto.

La reacción de Estados Unidos frente los atentados a las Torres Gemelas y el Pentágono ha replanteado las cosas en materia de derechos humanos y terrorismo en la OEA. Los ataques se produjeron el mismo día en que una Sesión Extraordinaria de la Asamblea General se encontraba reunida en Lima para suscribir la Carta Democrática Interamericana, uno de los instrumentos jurídicos de la OEA en cuya elaboración ha tenido una participación más fuerte la sociedad civil. La OEA emitió una resolución condenando los atentados y a poco andar Estados Unidos se hallaba impulsando la preparación y aprobación urgente de una Convención Contra el Terrorismo.³

A diferencia de lo ocurrido con la Carta Interamericana y con otros instrumentos internacionales recientes de la OEA, el proceso de elaboración de la Convención Contra el Terrorismo se caracterizó por la falta de participación de la sociedad civil, volviéndose a las etapas en que el trabajo de la OEA se desarrollaba a puertas cerradas y con escasa transparencia.

En este sentido, resulta indispensable dar pasos concretos para asegurar la efectividad del sistema de status consultivo (y, en general, de la participación de la sociedad civil) en el ámbito de la preparación de instrumentos jurídicos en la OEA. La disparidad que se observa respecto del grado de participación ciudadana en relación con los distintos instrumentos demuestra la necesidad de incorporar mecanismos regulares de información y participación en este terreno, de modo que en lo sucesivo la intervención de la sociedad civil no quede en el terreno de la informalidad ni entregada a la buena voluntad de determinados estados por favorecer dicha participación en casos concretos. La participación del sector no-gubernamental debiera quedar asegurada a lo largo de toda la preparación y no circunscrita exclusivamente a momentos específicos.

Dado el alcance de las restricciones impuestas por EE.UU. a nivel interno a raíz de los atentados, incluyendo la limitación de garantías judiciales reconocidas como básicas por los instrumentos interamericanos y los órganos del Sistema, así como por el peso de dicho

³ Ella fue adoptada por la Asamblea General realizada en Bridgetown: Convención Interamericana Contra el Terrorismo, AG/RES.1840 (XXXII-0/02), 3 de junio de 2002.

gobierno al interior de la OEA, se corría el riesgo de que Estados Unidos pudiera imponer sus criterios fácilmente en la redacción de la Convención. Existía (y subsiste) además el peligro no desestimable de que muchos gobiernos latinoamericanos se sintieran una vez más autorizados a actuar impunemente para actuar contra sus adversarios, aun al precio de vulnerar sus derechos.

Sin embargo, a pesar de la falta de transparencia y de participación en su preparación, durante la elaboración de la Convención surgieron voces de otros países reclamando por la inclusión de una cláusula de derechos humanos. La función de esta cláusula sería la de hacer explícita la exigencia de que la lucha contra el terrorismo debe ajustarse en todo momento a los parámetros que protegen los derechos humanos.

En los últimos años, la inclusión de este tipo de cláusulas (referidas en otras ocasiones a la vigencia de un sistema democrático) se había venido convirtiendo en un lugar común en las negociaciones de instrumentos internacionales del más diverso carácter, incluidos los de naturaleza comercial. Su inclusión había casi pasado a darse por descontada, sin ser objeto de mayores controversias. Sin embargo, a propósito de la preparación de la Convención Contra el Terrorismo, esto dio lugar a un fuerte debate entre Estados Unidos (que se oponía a dicha inclusión) y algunos estados latinoamericanos encabezados por México (que la respaldaban).

En definitiva, la cláusula fue incluida durante la tramitación de la Convención en el Consejo Permanente de la OEA. Dicha disposición establece de manera inequívoca que la lucha contra el terrorismo no puede ser llevada a cabo al costo de vulnerar los derechos humanos, y que, al contrario, la protección de tales derechos constituye una base indispensable para tener éxito en dicha tarea.

En su declaración conjunta ante la Asamblea General, así como en sus intervenciones orales en el Foro de ONGs, estados y órganos de la OEA, las organizaciones de la sociedad civil lamentaron en primer término la falta de transparencia y de participación en el proceso de elaboración de la Convención, llamando la atención sobre el hecho de que esto podría ser un serio antecedente de que se intente abordar la lucha contra el terrorismo en medio del secreto, rasgo que en el pasado ha tenido graves consecuencias para la protección de los derechos humanos en América Latina..

Las ONGs también llamaron la atención sobre la centralidad de ajustar las políticas para oponerse al terrorismo a los estándares en materia de derechos humanos. También hicieron ver la ambigüedad que usualmente rodea al uso de la expresión “terrorismo”, al punto de que a veces se califica de tal a conductas que solo representan el ejercicio de derechos humanos. Además, las organizaciones no-gubernamentales señalaron su preocupación acerca de la forma en que la Convención será aplicada en la práctica, en el sentido de que el objetivo de proteger los derechos humanos no sea colocado en un lugar subalterno o secundario.

En cierta medida, el debate que había tenido lugar en el Consejo Permanente acerca de la cláusula de derechos humanos se reprodujo en la Asamblea General. Sin embargo, ello no ocurrió a propósito de la aprobación de la Convención Contra el Terrorismo –que ya

estaba acordada previamente -, sino cuando se produjo una prolongada discusión entre dos borradores alternativos –y muy diferentes entre sí- de una resolución sobre derechos humanos y terrorismo.

El primero de dichos borradores de resolución fue presentado a la Asamblea General por Colombia, incluía un llamado a la OEA a compilar listas de personas, grupos y organizaciones sospechosas de terrorismo en el Continente, sin proporcionar parámetros para emprender esta tarea, lo cual fue considerado muy vago y peligroso por las ONGs presentes así como por muchos estados. El proyecto colombiano no hacía mención alguna a la protección de los derechos humanos y remitía el tratamiento del asunto al Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE), sin involucrar a ningún órgano de derechos humanos.⁴ El otro borrador fue presentado por México (que, como antes se ha indicado, también había liderado la negociación para incluir una cláusula de derechos humanos en la Convención) y ponía el énfasis en la necesidad de que en la lucha contra el terrorismo se respeten los derechos humanos bajo cualquier circunstancia y sin dar lugar a ninguna forma de discriminación, involucrando en esta tarea a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁵

La delegación de Estados Unidos fue el principal apoyo del borrador presentado por Colombia, al tiempo que Guatemala y algunos otros estados latinoamericanos auspiciaban el proyecto presentado por el gobierno mexicano. Debido a lo prolongado del debate, el mismo tuvo que ser suspendido. Luego de negociaciones entre los estados fuera del recinto donde sesionaba la comisión respectiva, el debate fue retomado, alcanzándose un acuerdo. Este recogió expresiones de la Declaración Universal de Derechos Humanos que aseguran que los derechos humanos deben ser respetados sin ninguna forma de discriminación. El aspecto referido a la confección de listas de sospechosos fue eliminado del texto final.⁶

La cuestión de los derechos humanos y el terrorismo llegó también durante el período cubierto por este Informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ante ella han sido presentadas algunas medidas cautelares urgentes destinadas a salvaguardar los derechos de personas detenidas en la base naval estadounidense de Guantánamo y en el territorio continental de Estados Unidos. La Comisión también ha iniciado la elaboración de un informe temático sobre terrorismo y derechos humanos para el cual realizó una audiencia de expertos sobre el tema durante el período 114º de sesiones.⁷

⁴ Nota de la Delegación de Colombia remitiendo Proyecto de Resolución “Cooperación hemisférica a través del Comité Interamericano Contra el Terrorismo en la lucha contra el terrorismo”, AG/doc.4132/02 rev.1, 2 de junio 2002.

⁵ Nota de la Delegación de México remitiendo Proyecto de Resolución “Derechos Humanos y Terrorismo”, AG/doc. 4133/02, 29 de mayo 2002.

⁶ Derechos Humanos y Terrorismo, AG/RES.1895 (XXXII-O/02).

⁷ Participaron en esta audiencia: Aryeh Neier, Presidente de Open Society Institute; Jorge Santistevan, Defensor del Pueblo de Perú hasta el año último; Ruth Wedgwood profesora de derecho de las Universidades de Yale y Johns Hopkins; Joan Fitzpatrick, profesora de derecho de la Universidad de Washington, y David Martin, profesor de Derecho de la Universidad de Virginia.

El 25 febrero de 2002, el Center for Constitutional Rights y otras instituciones y personas⁸ presentaron una solicitud de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a fin de que ésta pusiera término a la violación de los derechos humanos cometidas por Estados Unidos contra las personas detenidas en la base militar de Guantánamo, por sus presuntas conexiones con los ataques del 11 de septiembre de 2001.

Los peticionarios solicitaron medidas cautelares para garantizar el derecho de los detenidos a ser tratados como prisioneros de guerra hasta que un tribunal competente y preexistente de conformidad con la Tercera Convención de Ginebra decida sobre su status, así como para evitar su prisión arbitraria, su incomunicación, su sometimiento a interrogatorios ilegales y su juzgamiento por comisiones militares que podrían llegar a acarrear la pena de muerte. La presentación fue hecha sobre la base de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículos I, XVII, XVIII, XXV, XXVI), dado que EE.UU. no ha ratificado la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

El 12 de marzo, la Comisión Interamericana acogió la solicitud, en el sentido de que Estados Unidos debería determinar de manera expedita y a través de un tribunal competente el status de los detenidos y garantizar, como mínimo, a dichos prisioneros el derecho a gozar de sus derechos no suspendibles.

Tres días más tarde, Estados Unidos respondió a la Comisión señalando que esta carecería de competencia para invocar la Convención de Ginebra o el Derecho Internacional Consuetudinario, y que las medidas cautelares no eran necesarias en este caso, agregando que la Comisión carecía de competencia para requerir medidas cautelares respecto de estados que no fueran parte de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.⁹

Posteriormente, los peticionarios formularon observaciones a la respuesta de EE.UU., y formularon también una preocupación adicional: la de que algunas de las personas detenidas en Guantánamo no habían sido capturadas durante las hostilidades en Afganistán, sino en otros países, como Bosnia y Pakistán. Estados Unidos respondió a las observaciones pero no se hizo cargo de la recién señalada.

El 23 de julio, la Comisión decidió mantener las medidas cautelares y reiteró su pedido de información a EE.UU. sobre las medidas adoptadas para implementar las cautelares. La Comisión reiteró asimismo su competencia para conocer la situación de los derechos humanos de los detenidos, aplicando las normas pertinentes del Derecho Internacional para interpretar los instrumentos interamericanos en un contexto de conflicto

⁸ El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, la Clínica de Derecho Internacional de los Derechos Humanos de American University, Judith Chomsky y la Clínica de Derechos Humanos de Columbia University.

⁹ Si bien la Declaración Americana, a diferencia de la Convención, no hace referencia a las medidas cautelares, de acuerdo a la jurisprudencia de la Comisión esta poseería el poder de otorgarlas respecto de estados que no son partes de la Convención, basándose en las facultades de carácter general para proteger los derechos humanos que le confiere la Carta de la OEA. Se trata, por lo demás, del mismo razonamiento conforme al cual la Comisión conoce de casos individuales en relación con los estados que se encuentran en esta situación.

armado. Además, la Comisión consideró especialmente problemático que algunas de las personas hubieran sido detenidas en otros países y que EE.UU. no se hubiera hecho cargo de esta alegación de los peticionarios.

A la fecha de finalización de este Informe EE.UU. no había cumplido con las medidas dispuestas por la Comisión.¹⁰

Otra solicitud de medidas cautelares relacionada con esta materia fue presentada por el International Human Rights Law Group junto a otras dos instituciones¹¹ el día 20 de junio, esta vez respecto de personas mantenidas en detención por el Servicio de Inmigración y Naturalización (más conocido como INS, por sus siglas en Inglés) que tuviesen orden de deportación o se les haya concedido la posibilidad de salir voluntariamente del país. Luego de tres meses de tramitación, la Comisión adoptó las medidas cautelares a favor de aquellas personas detenidas luego del 11 de septiembre que se encuentren a disposición del INS y tengan orden judicial de deportación o salida voluntaria del país.

La solicitud se dirigió a proteger de manera urgente los derechos a la libertad y seguridad personales de varias decenas de musulmanes de origen árabe y sudasiático. Estas personas habían sido detenidas como parte de la investigación que siguió a los atentados del 11 de septiembre y respecto de los cuales se había ordenado su deportación o ellos mismos habían consentido en dejar EE.UU., pero su privación de libertad era mantenida sin que se les formularan cargos en su contra. Estas personas han sido mantenidas en una especie de “limbo” jurídico, desconociéndose durante largo tiempo el número exacto de ellas, su identidad y su lugar de detención, lo que ha impedido que ellas puedan ejercer su derecho al interponer un habeas corpus, derecho considerado no-suspendible por el Derecho Internacional.

Los peticionarios plantearon que la detención afectaba una serie de derechos, incluyendo el de igualdad ante la ley (por el carácter discriminatorio de su privación de libertad), el derecho a la integridad personal, el derecho a un debido proceso y otros, invocando los artículos I, II, V, XVII, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana.

El 1º de julio, la Comisión solicitó información al respecto a Estados Unidos, específicamente acerca de la identidad, ubicación y status de los detenidos; sobre el fundamento legal para su privación de libertad; y respecto de los recursos judiciales garantizados a tales personas. La Comisión le dio un plazo de 20 días para responder a Estados Unidos, pero el día en que dicho plazo vencía EE.UU. solicitó una extensión del mismo hasta el 18 de septiembre, a lo que la Comisión accedió, a pesar del carácter urgente que las medidas cautelares poseen, lo cual fue hecho ver por los peticionarios en una presentación el 14 de agosto. Efectivamente, la concesión de un plazo de más de dos meses para responder a una solicitud de medida cautelar resulta un contrasentido con el propósito que dichas medidas poseen.

¹⁰ Durante el 116º período de sesiones se celebrará una audiencia sobre las medidas cautelares de las personas detenidas en la Base de Guantánamo.

¹¹ El Center for Constitutional Rights y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.

La Comisión requirió al gobierno de EE.UU que se respeten de los derechos de las personas detenidas del 11 de septiembre, particularmente el derecho a la libertad y seguridad personal, el derecho a un trato humano y el acceso a los tribunales independientes que determinen la legalidad de su detención. Al igual que el caso de las personas detenidas en la Base de Guantánamo, el gobierno de EE.UU no ha cumplido todavía con las medidas cautelares adoptadas por la Comisión.

Como se dijo antes, en los años setenta y ochenta la Comisión jugó un rol clave a la hora de condenar las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos por parte de un gran número de las dictaduras de los países de la región en el contexto de la guerra fría. Por tal razón, el informe sobre terrorismo y derechos humanos -que sería aprobado por la Comisión en el 116º período de sesiones- será una herramienta de gran utilidad para monitorear las medidas que adopten los gobiernos de la región a la luz del marco legal en materia de derechos humanos. La Asamblea General de Barbados apoyó la realización de este informe por parte de la Comisión y remitió a consideración del Consejo Permanente su contenido.¹²

4. EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Durante varios años se desarrollaron extensos debates acerca de potenciales reformas al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Los actores que intervinieron en dicho debate apuntaron a menudo en direcciones muy distintas, y sus objetivos también lo eran, ya que mientras algunos estados lo que pretendían en verdad era debilitar el Sistema, otros estados y las ONGs que trabajan en la materia buscaban fortalecerlo. En términos procedimentales, existían básicamente dos caminos: reformar la Convención Americana Sobre Derechos Humanos o modificar los Reglamentos de la Comisión y la Corte Interamericana. El segundo fue el camino que se siguió en definitiva, entrando en vigor el nuevo Reglamento de la Comisión en mayo de 2001 y el de la Corte al mes siguiente.¹³

Los reglamentos trajeron consigo nuevos desafíos. Entre otras reformas, el Reglamento de la Comisión estableció que, en lo sucesivo, el envío de casos a la Corte constituiría la regla general y no la excepción (como había ocurrido históricamente). De hecho, conforme al nuevo Reglamento, el no envío de un caso a la Corte debería fundamentarse. Dado que los Estados Partes del Sistema se han caracterizado desde la creación de la Corte por no enviar casos a ésta, y que las víctimas carecen de este derecho, el volumen de casos que envíe la Comisión a la Corte determina en la práctica la cantidad de trabajo que esta última lleva a cabo. El nuevo criterio introducido para el envío de casos

¹² Derechos Humanos y Terrorismo, AG/RES.1895 (XXXII-O/02).

¹³ Para una descripción detallada del debate sobre la reforma en años anteriores, así como para un análisis de los principales aspectos contenidos en los nuevos reglamentos, véase International Human Rights Law Group, La OEA y los Derechos Humanos 2000-2001, Washington, D.C., 2001. Consúltese también Felipe González, La OEA y los derechos humanos después del advenimiento de los gobiernos civiles: expectativas (in)satisfechas, en: Felipe González (ed.), Derechos Humanos e Interés Público, Cuadernos de Análisis Jurídico Serie Publicaciones Especiales N°11, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, 2001, pp. 147-249.

de la Comisión a la Corte, en consecuencia, acarrearía un cambio sustancial en el trabajo de la Corte.

Sumado a lo anterior, en lo que se refiere ahora al Reglamento de la Corte, éste reconoce autonomía a las víctimas a lo largo de toda la tramitación de los casos contenciosos, un derecho que anteriormente estaba limitado a la fase de reparaciones. Este elemento del nuevo Reglamento de la Corte, que en el fondo viene a reafirmar la idea de que la persona es el sujeto central en torno al cual gira el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, tiene varias consecuencias prácticas. Primeramente, y como resulta obvio, significa aumentar el volumen de trabajo de la Corte, al incorporar a un nuevo actor (la víctima) en la tramitación de cada caso. Seguidamente, ello pone sobre el tapete un nuevo problema, que es el cómo financiar la actuación de la víctima en la Corte. Cabe observar aquí que la propia Corte ha sostenido en su jurisprudencia que la representación legal de las víctimas de violaciones a los derechos humanos constituye un factor crucial, que no puede estar ausente en el tratamiento judicial de tales violaciones y que, por lo mismo, ello autoriza a las víctimas sin acceso a tal representación a nivel interno (y a quienes el estado no se las proporciona en subsidio) a acudir directamente ante los órganos interamericanos de derechos humanos.¹⁴

Las reformas recién descritas requieren, como salta a la vista, de recursos financieros adicionales. En la Asamblea General de la OEA de 2001, es decir, cuando las reformas recién habían entrado en vigor, se discutió la posibilidad de reasignar parte del presupuesto de la OEA a la Comisión y la Corte, de manera de hacer frente a estas reformas, así como, de manera general, para hacer más eficaz el trabajo de ambos órganos. Una vez realizada esa reasignación presupuestaria, a través de la creación de un Fondo para las víctimas o de otro mecanismo, se contribuiría también a solventar los gastos que acarrea la actuación autónoma de las víctimas en los casos ante la Corte. Ello, sin embargo, no prosperó, en parte porque esta iniciativa para incrementar los recursos de los órganos de derechos humanos fue acompañada de una serie de otras propuestas, confundiendo y dificultando una solución al respecto, y en parte por la falta de una suficiente voluntad de los estados en tal dirección.

En el período posterior, que cubre este Informe, tampoco se ha avanzado al respecto. Cabe hacer notar que el contexto actual pareciera, en principio, resultar propicio como pocos en el pasado en la OEA para avanzar en el sentido del fortalecimiento presupuestario de los órganos de derechos humanos. Durante décadas dichos órganos tuvieron que lidiar en un contexto con alta incidencia de regímenes dictatoriales representados en los órganos políticos de la OEA. Luego, a fines de los ochenta y a lo largo de los noventa, si bien esos regímenes prácticamente desaparecieron, los conflictos continuaron, ya fuera por problemas derivados de las transiciones a la democracia en una serie de países o de erupciones autoritarias como en el caso de Perú. Este último país y México, sin embargo, pasaron a transformarse de fuertes críticos a fuertes apoyos para la Comisión en los dos últimos años, modificando sustancialmente la correlación de fuerzas al interior de los órganos políticos de la OEA. Este nuevo contexto, no obstante ha sido

¹⁴ Corte IDH, Excepciones al agotamiento de los recursos internos, Opinión Consultiva OC-11/90, 10 de agosto de 1990.

desaprovechado para dotar de mayor eficacia al trabajo de los órganos de derechos humanos del Sistema.

Si se pudiera anticipar que este contexto se mantendrá estable, el problema no sería tan agudo. Sin embargo, la inestabilidad de la situación política y económica en muchos países de la región hace pensar razonablemente que las cosas podrían variar y que el ambiente podría eventualmente volverse nuevamente más complejo para la Comisión y la Corte en el futuro cercano. De allí la urgencia de encarar con celeridad estas materias y la preocupación por la dilación en asumirlas a nivel de los órganos políticos de la OEA.

En concreto, la propuesta en torno a la cual se había venido trabajando hasta la Asamblea General de 2001 por Costa Rica y algunos otros estados, y que contaba con el respaldo de la Comisión y de la Corte, así como de las propias organizaciones no gubernamentales (interesadas en fortalecer la representación legal de las víctimas en la tramitación de los casos en el Sistema), consistía en aumentar de manera progresiva el presupuesto asignado por la OEA a los órganos de derechos humanos. Este presupuesto consiste aproximadamente en un 5% de los recursos totales de la Organización. De acuerdo a la propuesta, esta suma se iría incrementando en un 1% anual durante cinco años, hasta que los recursos de los órganos de derechos humanos del Sistema llegaran a disponer de un 10% del presupuesto general de la OEA.

El asunto es que la iniciativa recién descrita prácticamente se diluyó, y en el período analizado en este Informe, el debate acerca de eventuales incrementos presupuestarios para la Comisión y la Corte solo se ha mantenido en un plano muy general. La Asamblea General de 2002 nada concreto avanzó en este sentido, limitándose a aprobar una resolución muy general y vaga en la materia, sin hacer mención a cifras ni a plazos.

Mientras tanto, han continuado circulando otras propuestas. Una de las que se mantenido más vigente (lo que no quiere decir que existan prospectos reales de que sea aprobada) es la de dotar a las víctimas de acceso directo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se trata de una de las propuestas que en su momento se discutió como parte de un “paquete” general de reformas auspiciada por Costa Rica y que después ha mantenido alguna vigencia.

En principio, el garantizar el acceso directo de las víctimas a la Corte, esto es, que ellas pudieran por sí mismas dar lugar a la jurisdicción de este órgano, sería que duda cabe, un avance trascendental en el Sistema Interamericano, en el sentido de posicionar definitivamente a la persona como el núcleo y objetivo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Sin embargo, la discusión de esta propuesta carece de sentido práctico en el contexto actual, en el que ni siquiera se ha conseguido obtener un financiamiento adecuado para el trabajo actual de la Comisión y de la Corte. Si aún no se establece un sistema para asegurar un ejercicio adecuado de los derechos de las víctimas que conforme al nuevo Reglamento de la Corte pueden actuar de manera autónoma en la tramitación de casos contenciosos, mal podría pensarse en que se aprobará un acceso directo de ellas, el cual tendría un costo mucho más alto que la actuación autónoma vigente. El problema, entonces, es que la propuesta de acceso directo en el contexto actual distrae la atención y

proporciona excusas a los estados para continuar postergando el asunto más urgente: el de los recursos financieros.

Otra propuesta que sigue vigente, por lo menos en el papel, es la de revisar la conveniencia de dotar del carácter de permanentes a la Corte y la Comisión. Más allá de las ventajas y desventajas que esto pueda acarrear, el hecho es que, tal y como se analizaba en relación con el tema del acceso directo de las víctimas a la Corte, es obvio que el nivel de recursos necesario para ello sería altísimo y resulta más urgente dar solución a la situación actual de las víctimas en la tramitación de los casos contenciosos. El hecho de que el monto de las necesidades financieras de órganos permanentes resulta difícil de prever –y de que es fácil quedarse cortos al respecto- queda demostrado por la experiencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, establecido con carácter permanente hace pocos años y que ya se encuentra sobrepasado por su enorme carga de trabajo.¹⁵

Otros aspectos que han sido discutidos son la llamada “universalización” del Sistema y la eficacia del mismo. Incluso, estos dos temas fueron tratados de manera conjunta en un Seminario convocado por el Consejo Permanente de la OEA en marzo de 2002. Por universalización del Sistema se ha venido entendiendo en los últimos años en la OEA el alcanzar parámetros similares de todos los Estados Miembros de la OEA en términos de sus obligaciones jurídicas y los órganos de derechos humanos a cuya competencia se encuentran sometidos. La eficacia se refiere aquí a que los estados den cumplimiento efectivo a las resoluciones emanadas de dichos órganos, en tanto éstos proporcionan una interpretación auténtica de los instrumentos interamericanos en la materia. Por lo demás, en lo concerniente a la Corte, el carácter jurídicamente vinculante de sus sentencias en casos contenciosos es inequívoca conforme a lo que establece la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, que en su artículo 68.1 dispone que “Los Estados partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.”

En cuanto a la universalización del Sistema, primeramente hay que señalar que alrededor de la cuarta parte de los Estados Miembros de la OEA aún no ha ratificado la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. De manera especial, por su protagonismo en la OEA, resaltan al respecto Estados Unidos y Canadá. Tampoco lo han hecho algunos estados del Caribe. De los estados que sí la han ratificado, algunos de ellos todavía no reconocen la jurisdicción de la Corte Interamericana en materia contenciosa (lo cual requiere una declaración adicional a la ratificación del tratado) –alrededor de un tercio de los Estados Miembros de la OEA se encuentra en esta situación. El estado de la ratificación de los demás instrumentos del Sistema es muy dispar.

Ahora bien, todos los estados de la OEA quedan sujetos por el solo hecho de ser partes de ella a la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, en tal circunstancia, la Comisión solo puede recurrir a la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (y no a la Convención Americana) como base de sustento para sus resoluciones. Esto limita el actuar de la Comisión y a menudo sirve

¹⁵ Esta situación ha sido reconocida por el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Véase, European Court of Human Rights, Survey of Activities 2001, [http://www.echr.coe.int/ Eng/EDocs/2001 SURVEY\(COURT\).pdf](http://www.echr.coe.int/Eng/EDocs/2001/SURVEY(COURT).pdf). Consúltese especialmente páginas 8 y 26 y siguientes (cuadros estadísticos).

también de pretexto para que los estados desconozcan el carácter obligatorio de las decisiones de este órgano.

La situación más compleja es la de Estados Unidos, en cuyo Senado se encuentra pendiente para ratificación la Convención Americana desde 1977, es decir, desde hace 25 años. En la OEA, además de intervenir activamente en los debates en los órganos políticos, EE.UU. asume un papel protagónico durante el proceso de elaboración de otros tratados sobre derechos humanos, aunque en definitiva no ha ratificado ninguno de ellos. En no pocas ocasiones este papel de Estados Unidos ha trabado o dilatado la negociación de los tratados. Esto es precisamente lo que está ocurriendo en la actualidad con la discusión sobre una eventual Convención Interamericana Contra la Discriminación Racial (véase más adelante).

El caso de Canadá es diferente, pero tiende a volverse más difícil con el correr de los años. Canadá ingresó a la OEA recién en 1990, coincidiendo con el fin de la Guerra Fría. Durante los 12 años siguientes, Canadá ha jugado un papel importante en la defensa del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en especial cuando la Comisión se ha encontrado bajo ataques descalificadores que ponían en tela de juicio su legitimidad como órgano de protección de tales derechos. También fue decisivo para la creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia y en general para el fortalecimiento de la OEA en esta materia. Sin embargo, al haber pasado más de una década desde su incorporación a la OEA sin haber ratificado la Convención Americana, Canadá se va haciendo merecedor de mayores críticas al mismo tiempo que debilita su posición para apoyar el sistema dentro de la OEA.

Con ocasión de la Asamblea General de 2000 realizada en Canadá, en la ciudad de Windsor, parecía estar avanzándose significativamente hacia la ratificación, pero el asunto se ha estancado posteriormente. Han incidido en ello las disputas federales al interior de Canadá (sin embargo, cabe recordar que varios Estados Partes de la Convención son también federales, como Brasil y México), así como temores de algunos grupos no-gubernamentales locales de que ello pudiera acarrear un retroceso en la protección de algunos derechos. A pesar de que las ONGs latinoamericanas han hecho "lobby" con sus pares canadienses para conseguir su apoyo a la ratificación, ésta no se ha concretado.

Toda esta situación, desde luego, por sí misma debilita el Sistema Interamericano de Protección. Además, ello suele servir de pretexto a otros estados para excusarse del cumplimiento de determinadas resoluciones emanadas de órganos de dicho Sistema. A pesar de que, en estricto rigor, este argumento carece de validez (puesto que en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos no opera el principio de reciprocidad y las obligaciones subsisten a pesar del incumplimiento por parte de otros estados, ya que los destinatarios de los tratados en la materia son los seres humanos), él posee peso político en las discusiones en los foros de la OEA.

Durante las sesiones extraordinarias celebradas en Costa Rica en el mes de septiembre, tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos tuvieron sendas reuniones con el Comité de Derechos Humanos del Senado de Canadá para, entre otras cosas, analizar el estado de la ratificación de la Convención Americana. Si

bien el Senado canadiense es designado por el Primer Ministro y su poder de decisión para la ratificación de tratados internacionales es limitado, ambas reuniones fueron útiles para que los miembros dicho cuerpo legislativo tomen conciencia de que la ratificación de la Convención Americana sería un paso significativo para el fortalecimiento del sistema. Es de esperar que el Comité de Derechos Humanos del Senado de Canadá promueva ante el poder ejecutivo la ratificación de la Convención.

En cuanto a la eficacia de las resoluciones del Sistema, ésta se ha venido incrementando en la última década, pero aún es claramente insuficiente, en especial en lo referido al cumplimiento de las decisiones de la Comisión. Muchos estados no asumen como propiamente obligatorias tales decisiones, ni realizan “sus mejores esfuerzos” (para utilizar una expresión de la Corte al respecto) para darles cumplimiento. En no pocas ocasiones el Poder Ejecutivo deslinda responsabilidades señalando que el problema se originó a raíz de una decisión del Poder Judicial, y que siendo este independiente poco y nada puede hacer. En la medida en que en los estados del Sistema se han ido terminando las dictaduras y que los órganos de derechos humanos del Sistema Interamericano exigen cada vez con más rigor el agotamiento de los recursos internos antes de presentar una denuncia a nivel internacional, es cada más frecuente que la última actuación interna que se impugne sea una actuación judicial. En relación con las sentencias de la Corte, el grado de cumplimiento es muy superior. Sin perjuicio de ello, además de haberse producido conflictos serios con Trinidad y Tobago y con Perú (durante el régimen fujimorista), existe un notorio retardo de no pocos estados en la ejecución de tales resoluciones, como lo demuestra en la actualidad, por ejemplo, el que hayan transcurrido más de 18 meses sin que el estado de Chile haya dado cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana en el caso de la película “La Última Tentación de Cristo”, subsistiendo todavía la censura cinematográfica en dicho país.

Fue justamente para prevenir que el debate acerca de la universalización del Sistema pudiera servir de pretexto para el incumplimiento o la tardanza de algunos estados en el sentido recién indicado que la convocatoria al seminario del Consejo Permanente agrupó ambos temas: universalización y eficacia del Sistema. En el seminario, sin embargo, no fue mucho lo que se avanzó en estas materias. Algunos estados y especialistas argumentaban por la universalización del Sistema y otros estados formulaban sus excusas y se defendían. Al final incluso quedó la sensación de que se había producido una suerte de “empate” entre los dos temas de que trataba el seminario. De alguna manera, y más allá de que se puedan aportar algunos argumentos jurídicos para que los estados que aún no lo han hecho ratifiquen la Convención Americana y otros tratados y reconozcan la jurisdicción contenciosa de la Corte, o de que pueden idearse algunos mecanismos para hacer más efectiva a nivel interno de los estados la ejecución de resoluciones internacionales, lo cierto es que el núcleo del asunto parece pasar por la necesidad de aunar voluntad política para impulsar actitudes diferentes de parte de los estados. Y eso es precisamente lo que no es nada claro a estas alturas.

En la Asamblea General de 2002 se debatió acaso debería o no establecerse un mecanismo específico para que los órganos políticos de la OEA supervisen el cumplimiento de las resoluciones del Sistema. En definitiva se consideró que ello resultaría redundante, ya que tanto el Consejo Permanente como la Asamblea General ya poseen dichos poderes.

El problema radica en que ellos rara vez lo ejercen, por el temor a que se produzcan confrontaciones entre estados. Tanto la Comisión como la Corte hacen un seguimiento de dicho cumplimiento, pero estos órganos no reciben respaldo de los órganos políticos en esta tarea.

En definitiva, la resolución adoptada en la asamblea reciente respecto del fortalecimiento del Sistema Interamericano fue un reflejo de los elementos anteriormente expuestos, sin que se alcanzaran decisiones específicas. Así, en lo pertinente, la Asamblea resolvió:

“Reafirmar la voluntad de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de continuar las acciones concretas tendientes al cumplimiento de los mandatos de los Jefes de Estado y de Gobierno relacionadas con el fortalecimiento y perfeccionamiento del sistema interamericano de derechos humanos contenidas en el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas:

- a. la universalización del sistema interamericano de derechos humanos;
- b. el cumplimiento de las decisiones de la Corte y el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión;
- c. la facilitación del acceso de las personas al sistema interamericano de derechos humanos;
- d. el incremento sustancial al presupuesto de la Corte y de la Comisión, a fin de que en un plazo razonable los órganos del sistema puedan atender sus crecientes actividades y responsabilidades; y
- e. el examen de la posibilidad de que la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos funcionen de manera permanente teniendo en cuenta, entre otros elementos, los criterios de dichos órganos.”¹⁶

5. CONVENCIÓN CONTRA LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

El GRULAC (Grupo Latinoamericano y del Caribe) jugó un papel de suma importancia en la preparación de la Conferencia Mundial Contra el Racismo llevada a cabo en Durban (Sudáfrica) en 2001. Las resoluciones contra el racismo adoptadas por la Asamblea General de la OEA desde fines de la década de los noventa, así como las ideas y los mecanismos desarrollados en la Conferencia Preparatoria efectuada en Santiago de Chile contribuyeron significativamente a dar impulso a la Conferencia Mundial. La Conferencia Preparatoria del GRULAC había llamado también a la OEA a elaborar una Convención en la materia.

Por todo lo anterior, se pensaba que a partir de la Conferencia Mundial cobraría mayor vigor el trabajo en materia de lucha contra el racismo en la Organización de Estados Americanos. En particular, parecía haber un terreno propicio para la preparación de una Convención Interamericana Contra la Discriminación Racial. Este impulso inicial se ha

¹⁶ Evaluación del funcionamiento del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos para su perfeccionamiento y fortalecimiento, AG/RES.1890 (XXXII-O-02)

visto retardado, en parte quizás por lo que es la lentitud propia de la OEA en sus trabajos, y en parte por la urgencia que se puso en la elaboración de la Convención Contra el Terrorismo a la cual ya se ha hecho mención en este Informe. La preparación de esta última Convención, en efecto, concentró los esfuerzos durante fines de 2001 y la primera mitad de 2002.

El International Human Rights Law Group en conjunto con organizaciones de afrodescendientes de Brasil y otros países han procurado impulsar la preparación de la Convención Interamericana Contra la Discriminación Racial. Uno de los hitos principales al respecto lo constituyó un exhaustivo documento que el Law Group presentó en 2002 al Consejo Permanente de la OEA, titulado “An Inter-American Convention on Racial Discrimination: A Legal Assessment”¹⁷, el que fue seguido por una intervención oral de la Directora del Law Group ante dicho Consejo.

La iniciativa a nivel estatal ha sido llevada por Brasil, recibiendo un fuerte apoyo de la gran mayoría de los estados. Por su parte, la coalición de ONGs presente en la Asamblea General de 2002 expresó su respaldo explícito a esta propuesta, la que quedó reflejada en la declaración conjunta presentada ante la Asamblea por dichas instituciones. En este sentido, sería importante que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos asumiera una actitud decidida de respaldo a la elaboración de la Convención.

Han sido muy escasos los países que han planteado más dudas acerca de la necesidad de seguir adelante en el proceso de elaborar la Convención. Uno de ellos ha sido Estados Unidos. De acuerdo a lo que han venido señalando delegados de EE.UU., tal iniciativa sería redundante, considerando que los instrumentos interamericanos de derechos humanos en vigor ya garantizan claramente el principio de no discriminación, lo que incluye la no discriminación por razones raciales. En realidad, este punto de vista de EE.UU. no es nuevo, ya que el mismo argumento fue esgrimido por ese país en los años noventa durante la preparación de la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”) y de la Convención Interamericana Contra la Discriminación a la Personas con Discapacidad. Esta posición encontró un cierto apoyo en un documento preparado por el Comité Jurídico Interamericano.¹⁸

¹⁷ International Human Rights Law Group, An Inter-American Convention on Racial Discrimination: A Legal Assessment, Washington, D.C., 2002. En dicho documento se analiza primeramente el problema de la discriminación racial en el Continente Americano, sobre la base de algunos Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de otros antecedentes, así como la incidencia que una Convención Interamericana implicaría a nivel de los sistemas jurídicos internos. Seguidamente, el documento contiene una síntesis de las principales normas y mecanismos en la materia a nivel de Naciones Unidas, para luego examinar las declaraciones adoptadas en la Conferencia Mundial y en la Conferencia Preparatoria efectuada en Santiago de Chile. Más adelante, el documento del Law Group revisa las consecuencias que un instrumento de esta naturaleza tendría en la estructura jurídica regional y el impacto que supondría en las tareas de defensa y promoción de derechos, entre otros aspectos.

¹⁸ OEA/Ser.G, CP/doc.3559/02, 22 Marzo 2002, Convención Interamericana Contra el Racismo y Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia [Estudio preparado por el Comité Jurídico Interamericano conforme a la resolución AG/RES. 1774 (XXXI-O/01)].

Entrando al fondo del asunto acerca de la necesidad o no de adoptar una Convención Interamericana Contra la Discriminación Racial, cabe señalar en primer término que históricamente el trabajo de la OEA en general y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en particular ha sido muy escaso en la materia. Es cierto que tanto la Convención Americana Sobre Derechos Humanos cuanto otros instrumentos interamericanos, tales como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (“Protocolo de San Salvador”), entre otros instrumentos, consagran el principio de no discriminación. Las menciones específicas a la discriminación racial, sin embargo, son muy escasas en estos textos. A nivel de los órganos políticos de la OEA históricamente las iniciativas en esta materia han sido aisladas y recién en la última década estas han comenzado a hacerse algo más frecuentes, resaltando el hecho de que con la Conferencia Regional Preparatoria sobre Racismo ad portas, la Asamblea General de la OEA de 2000 le encargó al Consejo Permanente el estudiar la necesidad de preparar una Convención Interamericana Contra la Discriminación Racial.¹⁹ La consideración por la Asamblea al respecto ha continuado en los años 2001²⁰ y 2002²¹.

En cuanto al trabajo de los órganos interamericanos de derechos humanos, los problemas de discriminación racial han tenido muy escasa presencia. Recién en la última década la Comisión ha comenzado a incluir este tema en sus Informes sobre países y otros Informes generales. Esto ha tenido un impacto en involucrar a los órganos políticos de la OEA en mayor medida que en el pasado. Por otra parte, al nivel del Sistema Interamericano de Derechos Humanos no existen mecanismos u órganos cuya tarea específica sea lidiar con los problemas de discriminación racial en la región.

No obstante, lo que sí cabe resaltar como un potencial antecedente para un tratado en la materia es el trabajo desarrollado con ocasión de la Conferencia Preparatoria sobre Racismo efectuada en Santiago en diciembre de 2000. La propuesta que emergió de dicha Conferencia fue no solo más allá de lo que se había trabajado en la materia hasta la fecha en la OEA, sino que incluso cabe considerar que sus contenidos van más allá que la Convención Para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de Naciones Unidas. Esto se explica porque en la Conferencia de Santiago tomó parte de manera relevante la sociedad civil y porque han pasado varias décadas desde la adopción de la Convención mencionada de la ONU.²²

Comparada con la referida Convención, la Propuesta de Santiago es un documento mucho más comprehensivo, que analiza el problema de la discriminación racial con mucho mayor precisión y que refleja una mentalidad más actualizada acerca de los alcances de este problema y de su conexión con distintos derechos. Así, por ejemplo, la Propuesta de Santiago revisa el problema de la discriminación múltiple y el de la discriminación racial en combinación con otras formas de discriminación, como raza y género y raza y pobreza. Además, la Propuesta es más específica que la Convención de la ONU en materia de mecanismos e instituciones para dar solución al problema de la discriminación racial, tales

¹⁹ AG/Res. 1712 (XXX-0/00), 5 de junio de 2000.

²⁰ AG/Res. 1774 (XXXI-0/01), 5 de junio de 2001.

²¹ AG/Res. 1905 (XXXII-0/02), 4 de junio de 2002.

²² Véase Propuesta de Santiago, WCR/RCONF/SANT/2000/L.1/Rev.4 (20 de diciembre 2000).

como informes detallados y recolección sistemática de datos sobre indicadores; advertencias prontas para prevenir acciones de racismo y genocidio a gran escala; uso de nuevas tecnologías para combatir el racismo, etc.

Las legislaciones de algunos países americanos se refieren a la discriminación racial, pero la profundidad y calidad del tratamiento que le dan a este problema es dispar e insuficiente desde el punto de vista de los estándares internacionales. Además, las regulaciones internas en la materia a menudo quedan solo en el papel y carecen de eficacia real. A ello se suma el que existen aspectos del problema que difícilmente pueden ser adecuadamente regulados sino no es desde un enfoque internacional, como, por ejemplo, los problemas migratorios que involucran formas de discriminación racial.

Históricamente el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha cumplido la función de suplir las carencias en la protección de tales derechos que existen a nivel interno de los estados y llamar la atención sobre la necesidad de prestar atención especial a ciertas áreas olvidadas o postergadas. Esto se dio primeramente respecto de las violaciones masivas y sistemáticas cometidas por regímenes dictatoriales, para luego ir extendiéndose a una gran variedad de problemas específicos con las características antes anotadas de olvido o postergación. Tanto en Naciones Unidas como en la OEA, el trabajo de preparación de instrumentos durante las primeras décadas estuvo concentrado fundamentalmente en aquellos de carácter general, para posteriormente pasar a regular problemas específicos. En la OEA, esta segunda etapa se ha venido desarrollando desde la década de los ochenta, con la elaboración y posterior adopción de varios tratados con estas características, que se refieren a problemas de tortura, desapariciones forzadas, violencia contra la mujer y discapacidad.

El símil respecto del problema persistente de la discriminación racial puede, en el sentido antes indicado, ser hecho con los temas de violencia contra la mujer y discapacidad, sobre los cuales se aprobaron tratados en la OEA en 1994 y 1999, respectivamente. En relación con todos estos problemas nadie discutía ni discute que ellos se encontraban regulados desde ya por los tratados de derechos humanos de carácter general, como la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Sea que haya mención expresa o no a ellos, lo cierto es que no puede sino considerárselos incluidos en el tratamiento dado en esos textos generales. ¿Cuál es el propósito, entonces, de elaborar tratados específicos?

Primeramente, y tal como ocurrió con los problemas de violencia contra la mujer y discapacidad, se trata de posicionar dichos temas en la agenda de la OEA y de los países que la componen. La falta de visibilidad de estos temas y la debilidad que usualmente caracteriza a los sectores que trabajan por su superación, hacen necesario que la comunidad internacional tome cartas en el asunto. En materia de violencia contra la mujer y de discapacidad, su mayor perfilamiento ha traído consigo, por ejemplo, un aumento del volumen de casos que lleva adelante la Comisión Interamericana. Atendido el hecho de que en la actualidad la Comisión exige en casi todos los casos el cumplimiento de la regla del agotamiento previo de los recursos internos, quiere decir que esto es también reflejo de un incremento de la actividad de litigio judicial en estas materias a nivel interno de los estados. Si se contrasta esta situación con lo que ocurre en materia de discriminación racial, la diferencia resulta evidente. El volumen de casos de la Comisión al respecto es bajísimo y el

litigio judicial a nivel interno es muy reducido. Incluso en el caso de Brasil en que la población afrodescendiente es significativa como porcentaje, la presentación de casos judiciales es escasa. Esta mayor visibilidad debiera contribuir a fortalecer además el debate y la reforma legislativa a nivel interno. El hecho de tener un tratado dedicado de manera específica a una materia, dota a los sectores interesados en avanzar al respecto de una herramienta importante para promover cambios en el derecho interno.

En segundo término, es relevante considerar el impacto que un tratado específico puede tener para el desarrollo de la jurisprudencia, a nivel interno e internacional. Si bien es cierto que, como antes se ha señalado, de los instrumentos de derechos humanos de carácter general pueden inferirse interpretaciones que favorezcan la lucha contra la discriminación racial, no lo es menos que usualmente los órganos a cargo de dicha interpretación desarrollarán una jurisprudencia más creativa y más progresiva en el contexto de un tratado cuyo objetivo sea específicamente dar solución a un problema. Este argumento es aun más válido en lo que concierne a la jurisprudencia interna, puesto que los jueces locales usualmente recurren a los estándares internacionales cuando su aplicación ya resulta evidente en la cultura jurídica y difícilmente se aventuran en interpretaciones innovadoras propias de tratados generales de derechos humanos. En consecuencia, de adoptarse un tratado específico sobre discriminación racial, será más probable que los jueces internos asuman un papel más activo y creativo al interpretar cláusulas sobre esta materia.

Sin ánimo de exhaustividad, y solo con el propósito de esbozar algunos de los principales argumentos posibles en pro de la suscripción de una Convención Interamericana Contra la Discriminación Racial, cabe señalar por último la importancia de establecer nuevos mecanismos de protección en la materia. Nos referimos tanto a mecanismos de carácter internacional, cuanto a establecer la obligación de que los estados en su legislación interna den origen a nuevos y más eficientes mecanismos. Si bien, lamentablemente, no todas las últimas convenciones sobre temas específicos adoptadas por la OEA han instituido mecanismos internacionales específicos para lidiar con la materia respectiva, en todos ellos a lo menos se establecen algunas instituciones y mecanismos a ser establecidos a nivel del derecho interno, lo cual es de suyo un avance.

Todo lo anterior demuestra que la alegación de una presunta “redundancia” señalada como peligro por la delegación de Estados Unidos y por el Comité Jurídico Interamericano carece de base, resultando muy claras en el contexto actual las ventajas de adoptar una Convención en esta materia. Al respecto, la disposición de parte de la gran mayoría de los estados de la OEA existe y convendría avanzar en el asunto sin dilación.

6. CONCLUSIONES

En el período cubierto por este Informe el hecho más positivo fue la implementación de los nuevos reglamentos de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que fortalecen el ejercicio de los derechos de las víctimas de la violaciones en el Sistema Interamericano. Estos avances, sin embargo, no han ido acompañados de iniciativas de apoyo de los órganos políticos de la OEA, lo cual se hace

especialmente necesario en lo relativo a dotar de mayores recursos a la Comisión y la Corte.

La crisis económica que afecta a gran parte de los países de la región, con el consiguiente riesgo de inestabilidad política que ella acarrea, así como la tentación de abordar iniciativas que no se ajusten a los parámetros internacionales de derechos humanos para combatir el terrorismo, implican peligros de importancia para el Sistema Interamericano. Por lo mismo, resulta imprescindible fortalecer los estándares e instituciones de protección de los derechos humanos, de manera de ponerlos en la mejor posición para enfrentar estos peligros.