

## Las funciones políticas de la CIDH. Particular enfoque en los mecanismos implementados en ocasión del golpe de Estado en Honduras

**María Milagros Noli**

Abogada por la Universidad Nacional de Tucumán (Argentina).

Ex abogada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Washington D.C. (Estados Unidos).

Abogada de la Dirección de Derechos Humanos de la Provincia de Mendoza (Argentina).

**Resumen:** En el presente trabajo se identifican y analizan las funciones políticas que competen a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en consideración de su rol de órgano de promoción y protección de los derechos humanos en América. Asimismo, con el objeto de observar, en la práctica, la forma en que la CIDH implementa dichas funciones, se estudian las acciones políticas que, en ocasión del golpe de Estado ocurrido en Honduras en el año 2009, adoptó dicho organismo con miras a ejercer presión y exigir el retorno a un régimen democrático de gobierno y el respeto por los derechos fundamentales de todas las personas que se encontraban en dicho país.

**Palabras clave:** Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Funciones políticas; Honduras; golpe de Estado.

**Abstract:** This paper focuses in the identification and analysis of non-judicial functions that fall within the Inter-American Commission on Human Rights, taking into consideration its role as a body for promoting and protecting human rights in the Americas. Also, in order to observe how the IACHR implements –in practice– those functions, we study the non-judicial actions that were undertaken by the Commission regarding the Coup D'état occurred in Honduras in 2009, with the purpose of exerting pressure and demand return to a democratic government and respect for fundamental rights of all persons who were in that country.

**Keywords:** Inter-American Commission on Human Rights; non-judicial functions; Honduras; Coup D'état.

## Sumario

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos
  - 1.1 Breve reseña institucional. Principales funciones.
  - 1.2 Funciones políticas
2. La aplicación de funciones políticas de la CIDH en ocasión del golpe de Estado en Honduras
3. Conclusiones
4. Bibliografía

El golpe de Estado consumado en Honduras el 28 de junio de 2009 vino a quebrantar el orden democrático regional que –al menos en la gran mayoría de los países latinoamericanos– se había logrado recuperar un par de décadas atrás, con mucho sacrificio y con muchas vidas humanas de por medio.

Este hecho, sin precedentes en el hemisferio durante el siglo que corre, puso a la Comunidad Internacional frente a un desafío de mayúsculas dimensiones. Debía ésta condenar, con firmeza y sin el menor esbozo de tolerancia, todo acto que significare una ruptura en el orden constitucional de un país democrático y mostrarse sólida en la defensa por el respeto al estado de Derecho.

Las inmediatas condenas emitidas por las y los máximos mandatarios de los países de la región –y del mundo– en contra del quiebre constitucional ondureño, los pronunciamientos de los organismos internacionales<sup>1</sup> y de los

1 Así por ejemplo, Naciones Unidas adoptó su Resolución A/RES/63/301 “La situación en Honduras: quebrantamiento de la democracia”, el 1 de julio de 2009; el Consejo Permanente de la OEA aprobó su Resolución CP/RES. 953 (1700/09) “Situación actual en Honduras”, el 28 de junio de 2009; y la Comisión Interamericana, también el 28 de junio, publicó su Comunicado de Prensa 42/09 “CIDH condena enérgicamente golpe de Estado en Honduras”.

grupos de integración regional –como el ALBA<sup>2</sup> o el MERCOSUR<sup>3</sup>– en contra de los sucesos ocurridos, la resolución adoptada en el seno de la OEA disponiendo “[s]uspender al Estado de Honduras del ejercicio de su derecho de participación en la Organización de los Estados Americanos de conformidad con el artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana”<sup>4</sup>, *inter alia*, nos permiten concluir que la Comunidad Internacional actuó a la altura de las circunstancias.

En particular, observamos que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) –al igual que un sinnúmero de entidades, organizaciones, instituciones, etc.– adoptó diversos mecanismos dirigidos a denunciar esta arremetida contra el orden democrático e institucional, como así también a tutelar a las personas que, en dicho contexto, veían amenazados diversos derechos protegidos por el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

En efecto, la CIDH hizo uso de todos los mecanismos políticos que le otorgan los instrumentos que regulan su accionar y que resultaban adecuados y eficaces para afrontar esa situación. Es respecto de esas acciones sobre las cuales queremos reflexionar en el presente artículo.

Sin embargo, previo a proceder con el estudio de las acciones desplegadas por el citado organismo frente al caso hondureño, reseñaremos algunos aspectos esenciales vinculados con su existencia y funcionamiento.

2 “Declaración de los Estados miembro de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América condenando el golpe de Estado en curso contra el Presidente de la República de Honduras José Manuel Zelaya”, de 25 de junio de 2009.

3 “Declaración de los presidentes de los Estados parte del Mercosur y Estados asociados sobre el golpe de Estado en Honduras”, de 24 de julio de 2009.

4 OEA, Asamblea General Extraordinaria, Resolución AG/RES 2 (XXXVII-E/09) de 4 de julio de 2009; punto resolutivo 1.

## 1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

### 1.1 Breve reseña institucional. Principales funciones.

La CIDH es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA)<sup>5</sup>. Su existencia, a diferencia del otro órgano junto al cual integra el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) –la Corte Interamericana de Derechos Humanos–, no tan sólo está determinada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), sino también –y en forma previa– en la Carta de los Estados Americanos (artículos 53 y 106).

Así, en el ejercicio de la función de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos que le atribuye el artículo 106 de la Carta, la Comisión ejerce una serie de facultades que escapan a las funciones de orden “cuasi-jurisdiccional” que le otorgan la CADH y otros instrumentos. Estas otras herramientas con las que cuenta la CIDH para dar cumplimiento a la misión que le fuere encomendada hace más de 50 años, han sido definidas por la doctrina como “funciones políticas” o “funciones no contenciosas”.

Y si bien es cierto que, en términos de difusión, muchos de los/as usuarios/as del SIDH vinculan a la CIDH casi estrictamente con el ejercicio de sus funciones cuasi-jurisdiccionales, es oportuno recordar las palabras del ex Secretario Ejecutivo de la CIDH, Edmundo Vargas Carreño, en el sentido de que

[s]i debemos evaluar la obra de la Comisión [...] lo más importante, en términos de efectividad, de contribuir a cambiar conductas de gobiernos a favor de los derechos humanos e incluso de salvar vidas, está precisamente en el ejercicio de estas funciones no contenciosas<sup>6</sup>.

5 CIDH. Sitio web oficial: *¿Qué es la CIDH?*. <http://www.cidh.oas.org/que.htm>.

6 Edmundo Vargas Carreño, *Funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: observaciones in loco e informes sobre situaciones de derechos humanos*.

## 1.2 Funciones políticas

### Definición y naturaleza

Las funciones políticas de la CIDH, en tanto exceden las limitaciones derivadas del análisis de un caso en particular, buscarán influir en la situación general de derechos humanos reinante en algún país americano.

A efectos de definir el origen o fuente de la cual emanan dichas facultades, resulta necesario remitirnos a todo el plexo normativo que regula la existencia y funcionamiento de la CIDH, toda vez que estas funciones emergen tanto de la Carta de los Estados Americanos y de la CADH, como también de su Estatuto y de su Reglamento. A consecuencia de ello, si bien las funciones concedidas por intermedio de la CADH se encontrarán limitadas en razón de la ratificación que de dicho instrumento hubieren realizado los Estados, lo cierto es que el resto de ellas podrán ser ejercidas en relación con cualquiera de los Estados miembro de la OEA.

### Clases

No resulta posible pretender una enunciación taxativa de las mismas, toda vez que al analizar las obras de los diferentes autores, observamos que no coinciden necesariamente en su enunciación.

Así, por ejemplo, el Comisionado Felipe González menciona: i) la elaboración de informes de país; ii) la realización de visitas *in loco*; iii) el trabajo especializado a través de las Relatorías de la CIDH y otros mecanismos; iv) actividades de promoción de derechos humanos; y otras tareas<sup>7</sup>.

Por su lado, el ex Secretario Ejecutivo Vargas Carreño, considera como funciones no contenciosas las visitas *in loco*, los informes sobre situaciones de derechos humanos, la promoción de los derechos humanos a través de cursos y seminarios, el asesoramiento brindado a gobiernos, la mediación ante conflictos producidos en el interior de un país, y la contribución de la CIDH a la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos en América<sup>8</sup>.

7 González, Felipe, 2009, *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: antecedentes, funciones y otros aspectos*.

8 Vargas Carreño, Edmundo; obra citada.

A su vez, la propia CIDH advierte que su función principal es la promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, e indica que, en el ejercicio de su mandato, *inter alia*:

“[o]bserva la vigencia general de los derechos humanos en los Estados miembro, y cuando lo considera conveniente publica informes especiales sobre la situación en un Estado en particular”; “[r]ealiza visitas in loco a los países para profundizar la observación general de la situación y/o para investigar una situación particular”; “[e]stimula la conciencia de los derechos humanos en los países de América [...]”; “[r]ealiza y participa en conferencias y reuniones de distinto tipo con representantes de gobiernos, académicos, grupos no gubernamentales, etc... para difundir y analizar temas relacionados con el sistema interamericano de los derechos humanos”; y “[h]ace recomendaciones a los Estados miembro de la OEA sobre la adopción de medidas para contribuir a promover y garantizar los derechos humanos<sup>9</sup>.”

Por nuestra parte, centraremos el análisis en:

#### 1 – Visitas *in loco*:

Las visitas *in loco* son, como su nombre lo indica, aquellas visitas que realiza la Comisión al territorio de un Estado americano. Son, al decir del Comisionado González, “una de las atribuciones más importantes que tiene la Comisión” y constituyen una práctica que “ha[...] contribuido a dar visibilidad a la Comisión en los países americanos, así como a fortalecer el impacto de su trabajo”<sup>10</sup>. Además, otros autores consideran que dichas visitas “son, a veces, la única respuesta posible cuando existen violaciones masivas graves y que afectan a muchísimas personas”<sup>11</sup>.

9 CIDH. Sitio web oficial: ¿Qué es la CIDH?. <http://www.cidh.oas.org/que.htm>.

10 González, Felipe; obra citada.

11 Vargas Carreño, Edmundo, citando a Claudio Grossman, en *Funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: observaciones in loco e informes sobre situaciones*

Durante la realización de una visita *in loco* participan –por lo general– la mayoría o la totalidad de los Comisionados/as, el Secretario Ejecutivo y personal técnico de la Secretaría Ejecutiva. La agenda a desarrollarse es fijada de manera independiente por la CIDH y, generalmente, contiene tanto reuniones con altas autoridades nacionales como con organismos de la sociedad civil local. Las visitas se realizan con el fin de tomar conocimiento de la situación general de derechos humanos en un país, o bien, verificar el estado de situación de un determinado derecho o cuestión en particular<sup>12</sup>.

Por lo general, luego de una visita *in loco*, la CIDH publica un informe sobre la situación constatada. Dicho informe puede ser –como se verá posteriormente– un informe de país o un informe temático, dependiendo de la finalidad perseguida en la visita<sup>13</sup>.

El fundamento legal de este mecanismo está previsto en el artículo 18.g) del Estatuto de la CIDH. Al respecto, podemos advertir que si bien dicha norma fue incluida en el Estatuto recién en octubre de 1979, la CIDH realizaba *visitas* desde hacía varios años atrás, fundando dicha atribución en lo dispuesto por el artículo 11.c) *in fine* de su antiguo Estatuto<sup>14</sup>. Adicionalmente, el Reglamento de la CIDH contiene un capítulo titulado “Observaciones *in loco*”, donde se regulan diversos aspectos relacionados con su desarrollo.

Es importante destacar que, conforme reza el citado artículo estatutario, es necesario contar con la anuencia o la invitación del Estado que se pretende visitar. Así, algunos países han extendido una “invitación abierta y permanente” a la CIDH<sup>15</sup>, mientras que otros se expiden frente a cada solicitud en parti-

*de derechos humanos.*

12 González, Felipe; obra citada.

13 Si bien en la práctica la CIDH generalmente emite un informe, ello no sucede necesariamente. Así, por ejemplo, podemos citar el caso de la visita *in loco* realizada entre el 1 y el 5 de diciembre de 2008 a Jamaica, respecto de la cual aún no se publicó un informe.

14 Si bien durante la década del sesenta la CIDH –o algunos de sus miembros– visitaron algunos países, Edmundo Vargas Carreño entiende que la primera visita *in loco* a un país realizada con el fin de estudiar la situación general de los derechos humanos fue la realizada a Chile en 1974 (obra citada).

15 Entre dichos países se encuentran, inter alia, Argentina, Brasil, Colombia, Guate-

cular. En tanto ningún Estado está obligado a permitir una visita de la CIDH, entendemos que ésta disposición significa una restricción en el ejercicio de su función, por cuanto no existe un mecanismo a partir del cual se pudiere instar al Estado que ha rechazado una solicitud, a revisar su decisión<sup>16</sup>. Al respecto, considera Vargas Carreño que esa conducta “*aunque técnicamente no constituya una transgresión a una norma jurídica, puede ser expresiva de la conducta de un Estado de no querer cooperar con uno de los órganos principales de la Organización, lo que podría significar pagar un precio político*”<sup>17</sup>. A modo de ejemplo, podemos citar los casos de Venezuela<sup>18</sup> y Nicaragua<sup>19</sup>, Estados que durante los últimos años se han mostrados reticentes a permitir una visita de la CIDH.

## 2 – Informes sobre situación de derechos humanos

La CIDH, además de emitir informes relacionados con denuncias particulares, adopta informes de carácter general. Ello, toda vez que tanto su Estatuto como la CADH la facultan para “*preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones*”<sup>20</sup>.

mala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay. CIDH, Discurso del Presidente de la CIDH, Florentín Meléndez, de 9 de octubre de 2007. <http://www.cidh.oas.org/Disursos/10.09.07sp.htm>.

16 Al respecto, Vargas Carreño diferencia entre la anuencia que debe prestar un Estado cuando se trata de una visita in loco, y aquella que debe prestar frente a las solicitudes formuladas a efectos de realizar investigaciones en terreno en relación con un algún hecho denunciado en el marco del sistema de casos y peticiones (artículo 48 de la CADH). Respecto de esta segunda, considera que su rechazo si podría importar una violación a la CADH.

17 Edmundo Vargas Carreño; obra citada.

18 CIDH, *Informe Anual 2010*; párrafo 610.

19 CIDH, anexo al Comunicado de Prensa 28/11, de 1 de abril de 2001.

20 *Estatuto de la CIDH*, artículo 18(c) –referido a las facultades que tiene la Comisión en relación con todos los Estados miembro de la Organización–; CADH, artículo 41(c).

Estos informes pueden ser: a) informes de país; o b) informes especiales<sup>21</sup>. Aunque también, en algunas oportunidades, la CIDH elabora informes que significan la suma de ambas categorías<sup>22</sup>.

Los informes de país, a su vez, pueden ser: a.i) informes especiales dedicados específicamente a un país; o a.ii) informes de país incluidos en el Informe Anual de la CIDH.

La primera categoría señalada, que encuentra fundamento en el artículo 58 del Reglamento de la CIDH, constituye una de las herramientas más utilizada desde los inicios del organismo. Así, durante la década del 60 se emitieron seis informes de país; trece durante los '70; quince en la década del 80, al igual que en los '90; once durante el primer decenio del Siglo XXI y uno en lo que va del actual.

Los autores coinciden en que este mecanismo, al igual que las visitas *in loco* –mecanismos que, como ya advertimos, se encuentran estrechamente ligados–, es el adecuado para lidiar con situaciones en las que se cometen violaciones de derechos humanos a gran escala y de manera sistemática.

En estos informes se analiza la situación general de derechos humanos existente en un determinado Estado, y se formulan recomendaciones al respecto. Si bien como regla general estos informes van precedidos de una visita *in loco*, ello no resulta estrictamente indispensable. Así, retomando el ejemplo de Venezuela, la CIDH publicó en 2009 el informe “Democracia y Derechos Humanos en Venezuela” sin haber podido visitar el terreno.

Antes de ser publicados, los informes se ponen en conocimiento del Estado al que refieren, con el objeto de que presente observaciones sobre el mismo. Su posición será valorada por la CIDH, a efectos de decidir sobre posibles modificaciones al informe y sobre la oportunidad de su publicación<sup>23</sup>.

21 Todos los informes generales –de país y especiales– se encuentran en el sitio web de la CIDH: *Informes Especiales*. <http://www.cidh.oas.org/pais.esp.htm>

22 Por ejemplo, los informes “Comunidades cautivas: situación del pueblo indígena guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia”; o “Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia”.

23 Reglamento de la CIDH, artículo 60.

El seguimiento de las recomendaciones formuladas se realiza a través del Capítulo V del informe anual.

En relación con la segunda categoría de informes de país (punto a.ii), la Comisión tiene la facultad de incluir en su informe anual a la Asamblea General de la OEA “*informes generales o especiales que la Comisión considere necesarios sobre la situación de derechos humanos en los Estados miembro*”<sup>24</sup>. Estos informes son incluidos en el Capítulo IV del informe anual, en el cual la Comisión se refiere a la situación de derechos humanos en determinados países miembros de la organización, con fundamento en la competencia que le asignan la Carta de la OEA, la CADH, su Estatuto y su Reglamento<sup>25</sup>. La inclusión o el tratamiento de la situación de derechos humanos de un país en este capítulo es una decisión que adopta la CIDH sobre la base de cinco criterios establecidos en el Informe Anual 1997 “*para identificar los Estados miembro de la OEA cuyas prácticas en materia de derechos humanos merec[en] atención especial*”.

Este tipo de informes puede haber estado precedido, o no, de una visita de la Comisión –o de algunos de sus miembros– al país en cuestión. También contienen recomendaciones para los Estados, y son trasladados a los mismos en forma previa a su publicación, con idénticos fines<sup>26</sup>.

Podemos observar que la lista de países incluidos en el Capítulo IV se ha mantenido casi sin mayores alteraciones en los últimos años. Así, desde el informe anual 2000 hasta el del año 2010, fueron incluidos: i) Cuba y Colombia, todos los años; ii) Venezuela y Haití, en ocho oportunidades; iii) Honduras, en las últimas dos publicaciones; y iv) Ecuador y Guatemala, en una oportunidad<sup>27</sup>.

Por otro lado, en lo que respecta a los informes especiales (señalado *supra* como punto “b”), podemos decir que presentan la misma base reglamentaria que los informes generales de país. Asimismo, en principio, el procedimiento seguido para su adopción es similar.

24 Reglamento de la CIDH, artículo 59.1).h.

25 CIDH, Informe Anual 2010, Capítulo IV; párrafo 1.

26 Reglamento de la CIDH, artículo 59, segundo párrafo.

27 CIDH. Sitio web oficial: *Informes anuales de la CIDH*. [http://www.cidh.oas.org/annual\\_esp.htm](http://www.cidh.oas.org/annual_esp.htm).

La principal diferencia radica, lógicamente, en la especificidad de la materia sobre la cual versará el documento. Los principales temas desarrollados en este tipo de informes especiales han estado vinculados con los derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas. Cabe destacar que en su elaboración, reviste particular importancia el trabajo que realizan las Relatorías especializadas de la CIDH.

### 3 – Solicitud de información, audiencias públicas generales y comunicados de prensa

Existen otras funciones que son implementadas por la Comisión y que le permiten transmitir, de manera clara y concisa, un mensaje político.

Así, cuando la Comisión solicita información sobre hechos particulares sucedidos en el territorio de un Estado parte –con base en el Artículo 41 de la CADH–, además de procurar dicha información, está poniendo en conocimiento de las autoridades estatales que dicha situación le genera preocupación. En igual sentido, cuando la CIDH decide conceder una audiencia pública para discutir un determinado tema, no sólo está manifestando su interés respecto del mismo, sino que está impulsado la difusión internacional del tópico de que se trate. Análoga situación se presenta en relación con los comunicados de prensa, por cuanto la CIDH, al publicarlos, no tan solo está aprobando o rechazando actos que involucran el accionar de un Estado en particular –o de varios–, sino que está poniendo en conocimiento de la comunidad internacional su posición respecto de los actos que constituyen el objeto del comunicado.

### 4 – Actividades de promoción de derechos humanos

En aras de dar cumplimiento a su responsabilidad de promover los derechos humanos en el continente, la Comisión emplea diversas herramientas, tales como seminarios, charla de expertos/as, capacitaciones, publicaciones, pasantías, colaboración en la ejecución de competencias universitarias relacionadas con el SIDH, concursos de afiches, etc<sup>28</sup>. Además, lejos de concentrarse

28 En similar sentido, Vargas Carreño y González, en obras citadas

exclusivamente en la utilización de los medios clásicos de difusión, recurre a aquellos que, gracias a las nuevas ofertas tecnológicas, permiten establecer relaciones a mayor escala. Así por ejemplo, nos encontramos con la reciente tendencia de emplear las redes sociales (*Facebook, Twitter*).

Sin perjuicio de ello, lo cierto es que esta tarea presenta, en relación con las otras funciones que ejerce la CIDH, una naturaleza complementaria. La razón de ello es muy sencilla, y la explica claramente Felipe González, al presentar el paralelismo que existe entre la exclusividad de la CIDH en la labor de protección de derechos humanos a nivel continental –“*ya que ninguna otra entidad [...] tiene el mismo rol que la CIDH*” a ese respecto– y la multiplicidad de actores que intervienen en la realización de la labor de promoción de derechos humanos, tales como organismos académicos, no-gubernamentales y estatales<sup>29</sup>.

#### 5 – Actividad consultiva sobre derechos humanos

Otro de los mecanismos a través de los cuales la CIDH puede transmitir a los Estados lineamientos puntuales en relación con cuestiones vinculadas con derechos humanos, es el de responder las consultas que éstos presenten.

Así, la CADH y el Estatuto identifican entre sus atribuciones la de “*atender las consultas que [...] le formulen los Estados miembro en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, [...] prestarles el asesoramiento que éstos soliciten*”<sup>30</sup>.

#### 6 – Codificación del derecho internacional de los derechos humanos

Otra función es la de colaborar en la elaboración de legislación internacional en materia de derechos humanos. Así, por ejemplo, basta con recordar que el anteproyecto final de la CADH surgió desde la CIDH, o advertir que la redacción del primer borrador de la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas –aún en discusión– también estuvo a cargo de la

29 González, Felipe; obra citada.

30 Idem nota 19.

Comisión, en consulta con representantes de los pueblos indígenas de América<sup>31</sup>, para entender la magnitud de esta facultad.

## **2. La aplicación de funciones políticas de la CIDH en ocasión del golpe de Estado en Honduras**

Según adelantamos, ocurrido el golpe de Estado en Honduras, la Comisión Interamericana implementó todos los mecanismos que se encontraban a su alcance –y que resultaban adecuados en tanto la situación se había consumado–, a los efectos de proteger los derechos humanos de todas las personas que se encontraban en territorio hondureño.

Así, las acciones emprendidas por la CIDH se iniciaron el mismo 28 de junio de 2009, y se continuaron ejecutando a pesar del transcurso del tiempo y del cambio ocurrido en la titularidad del Poder Ejecutivo Nacional, con la asunción del Presidente Lobo.

Si bien nos concentraremos en los mecanismos políticos que fueron empleados por la CIDH durante la crisis en Honduras, no se puede dejar de mencionar –sucintamente– que uno de los elementos que caracterizaron el accionar de la CIDH durante esta etapa fue la frecuente implementación del mecanismo de medidas cautelares, en virtud de la gran cantidad de denuncias por graves afecciones a la vida e integridad personal recibidas.

Dicho esto, procederemos a concentrarnos en la aplicación de los mecanismos políticos.

### **2.1 Primera reacción: condena al golpe de Estado y solicitud de visita**

El mismo domingo 28 de junio de 2009, la CIDH emitió su comunicado de prensa 42/09, bajo la premisa “*CIDH condena enérgicamente golpe de Estado en Honduras*”<sup>32</sup>. A través de ese comunicado –el primero de una larga lista de condenas y reprobaciones–, la CIDH hacía un llamado a que se

31 Juan Emilio Méndez, 2002, *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos*.

32 Todos los comunicados de prensa citados en el presente documento se encuentran disponibles en la página web de la CIDH.

restaurare el orden democrático y a que se respetaren los derechos humanos, el Estado de Derecho y la Carta Democrática Interamericana en ese país.

El mensaje era claro. La CIDH condenaba lo ocurrido esa mañana en Tegucigalpa, calificaba el hecho –al que ciertos sectores llamaron “sucesión presidencial”– como un golpe de Estado y, en consecuencia, consideraba que el mismo significaba un desapego a la Carta Democrática Interamericana.

Consecuencia lógica –y necesaria– de esa posición, fue la decisión de modificar los canales de comunicación con la representación estatal. Como sabemos, en términos de relaciones internacionales, quien ejerce la representación del Estado es el Poder Ejecutivo Nacional. Atento a que ni el Presidente constitucional ni su Ministra de Relaciones Exteriores, Canciller Patricia Rodas, se encontraban en ejercicio de sus funciones, la CIDH decidió dirigir las comunicaciones a los titulares de los otros poderes republicanos: el presidente de la Corte Suprema de Justicia y el presidente del Congreso Nacional<sup>33</sup>.

Dos días después de ocurrido el derrocamiento del Presidente, la CIDH solicitó anuencia del Estado para realizar una visita *in loco*<sup>34</sup>. A la fecha en que la Corte Suprema y la Secretaría de Relaciones Exteriores *de facto* manifestaron su conformidad (13 y 14 de julio, respectivamente)<sup>35</sup>, la Comisión –y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión– ya habían publicado otros 5 comunicados de prensa, Honduras había sido suspendida en su derecho al voto en la OEA y la Comunidad Internacional se había pronunciado en contra del quiebre constitucional.

## **2.2 Visita *in loco*<sup>36</sup> e informe: “Honduras: Derechos humanos y golpe de Estado”. Otros mecanismos**

La realización de la visita se coordinó directamente con la Corte Supre-

33 CIDH, 2009, *Honduras: Derechos Humanos y golpe de Estado*, párrafo 29.

34 Idem, párrafo 30.

35 Idem, párrafos 33 y 34.

36 La información relacionada con la visita *in loco* de la CIDH ha Honduras ha sido recogida del informe de la CIDH *Honduras: derechos humanos y golpe de Estado*, y del Comunicado de Prensa 60/09, de 21 de agosto de 2009, y su anexo “Observaciones preliminares de la visita a Honduras”.

ma de Justicia de Honduras. Al momento de establecer su agenda, la CIDH –consecuente con la posición de no dirigirse a las autoridades *de facto*– no programó reuniones ni solicitó ser recibida por los altos funcionarios del Poder Ejecutivo *de facto*.

El 4 de agosto las partes acordaron que la visita se realizaría del 17 al 21 de ese mismo mes. Por ello, su preparación tuvo que realizarse con una celeridad que probablemente no encuentre antecedentes en visitas anteriores. La delegación fue numerosa, 15 personas en total. Las condiciones sociales existentes en Honduras y la voluminosa documentación que debía recabar la Secretaría Ejecutiva así lo exigían. Tras complejos esfuerzos de logística, el 17 de agosto se iniciaba una nueva visita histórica de la CIDH.

La agenda de los Comisionados/as fue muy variada, y sumamente intensa: múltiples reuniones durante cada día, almuerzos y cenas de trabajo, traslados a diferentes partes del país. A ello se sumaba la apertura de una oficina permanente de recepción de denuncias que funcionó durante toda la visita.

Producto de esa visita, la CIDH publicó sus “Observaciones preliminares de la visita a Honduras”, que se dieron a conocer en la conferencia de prensa ofrecida a su finalización. Éstas, constituyeron un adelanto de lo que la CIDH, con base en información recogida antes, durante y después de la visita, iba a desarrollar en su informe “Honduras: Derechos humanos y golpe de Estado”, aprobado en diciembre de 2009. Es de destacar la celeridad con la que se publicó dicho informe, en tanto sólo transcurrieron poco más de 3 meses desde la finalización de la visita hasta su aprobación –incluyendo el tiempo otorgado al Estado para que presentara sus observaciones–.

Las conclusiones a las que llegó la Comisión en su informe eran previsibles. El nexo inquebrantable que existe entre democracia y derechos humanos se verificó en la labor de la CIDH, aunque lamentablemente a partir de la premisa contraria: ausencia de la democracia significa, casi inexorablemente, vulneración de los derechos fundamentales de los grupos sociales que predicán una posición contraria a la que buscan imponer quienes detentan el poder.

Adicionalmente, Honduras fue incluido en el listado de países que merecen “especial atención” en el informe anual de la CIDH<sup>37</sup>. Así, por primera

37 CIDH, *Informe Anual 2009*, 448 y ss.

vez en la historia, se incluyó a dicho país en el mencionado Capítulo IV, con base en los siguientes criterios: i) Estados que se encuentran gobernados por “autoridades” que no han llegado al poder mediante elecciones populares, por el voto secreto, genuino, periódico y libre, según normas y principios internacionalmente aceptados; ii) Estados donde el libre ejercicio de los derechos consignados en la CADH o Declaración Americana ha sido suspendidos, en su totalidad o en parte, en virtud de la imposición de medidas excepcionales; y iii) Estados respecto de los cuales la CIDH cuenta con prueba fehaciente respecto de violaciones masivas y graves de los derechos humanos. Del análisis de esos criterios surge, claramente, que la valoración que la CIDH hizo respecto de las circunstancias en las que se encontraba Honduras arrojaba un resultado profundamente preocupante.

Esas medidas fueron complementadas con otras acciones desarrolladas por la Comisión. En particular, hasta el cese de funciones del Presidente *de facto*, se emitieron, en total, 21 comunicados de prensa relacionados con la situación en Honduras; se remitieron múltiples solicitudes de información en base al artículo 41 de la CADH<sup>38</sup>; y se realizaron dos audiencias públicas generales, “Derechos humanos de las mujeres en el contexto del golpe de Estado en Honduras” y “Derechos humanos en el contexto del golpe de Estado en Honduras”, a las cuales el Estado hondureño no fue convocado<sup>39</sup>.

### 2.3 Seguimiento de situación

No obstante el retorno de Honduras a la institucionalidad democrática el 27 de enero de 2010, la CIDH no retiró su atención del país centroamericano. Ello, toda vez que las conclusiones a las que había arribado sólo días atrás –al aprobar esos dos documentos–, daban cuenta de la existencia de una situación grave, en cuyo marco los derechos fundamentales de las personas no estaban siendo respetados, ni mucho menos garantizados.

Así, a pocos días de asumido el Presidente Lobo, la CIDH cuestionó fuertemente uno de los primeros actos de gobierno efectuado por dicho

38 CIDH, *Informe Anual 2009*, párrafo 454.

39 Todas las audiencias públicas citadas en el presente documento se encuentran disponibles en la página web oficial de la CIDH.

mandatario: la sanción del Decreto de Amnistía aprobado por el Congreso hondureño el 26 de enero de 2010, a través del cual se otorgaba una amnistía para ciertos delitos cometidos durante el gobierno *de facto*<sup>40</sup>. No obstante, la citada amnistía fue mantenida y –según se denunció ante la CIDH durante una audiencia pública– habría sido aplicada selectivamente.

Sumado a lo anterior, la CIDH continuó recibiendo información que indicaba que, lejos de registrarse una mejora en la realidad social que se había instaurado como consecuencia de la ruptura del orden democrático, la situación continuaba siendo sumamente grave. En consecuencia, en marzo de 2010 la CIDH publicaría su comunicado de prensa 26/10, denunciando secuestros, detenciones arbitrarias, torturas, violaciones sexuales y allanamientos ilegales cometidos en perjuicio de personas activas en la resistencia contra el golpe de Estado y de sus familiares; en tanto que la Relatoría para la Libertad de Expresión y la CIDH condenarían asesinatos de periodistas los días 5, 15 y 16 de marzo (comunicados R 24/10, R 29/10 y 31/10).

Habida cuenta de estos elementos, el monitoreo permanente a la situación en Honduras se mantuvo inmutable. En efecto, durante el año 2010 se emitieron catorce comunicados de prensa, se celebraron tres audiencias públicas, se solicitó información al Estado de Honduras en virtud del artículo 41 de la CADH en cuatro oportunidades<sup>41</sup> y del artículo XIV de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas tres veces<sup>42</sup>, se realizó una nueva visita y se publicó otro documento.

Así, durante el 138 período de sesiones de la CIDH, se realizó la audiencia “*Respuesta del poder judicial frente a los delitos y hechos relacionados con el golpe de Estado en Honduras*”, en la cual tampoco participó el Estado no participó.

Además, entre el 15 y el 18 de mayo, la Comisión viajó a Honduras para dar seguimiento a su informe sobre la situación de los derechos humanos. En dicha ocasión, la CIDH constató que continuaban las violaciones a derechos humanos en el contexto del golpe de Estado y consideró que las denuncias

40 CIDH, *Comunicado de Prensa* 14/10, de 3 de febrero de 2010.

41 CIDH, *Informe Anual* 2010; párrafo 429 y pie de página 624.

42 CIDH, *Informe Anual* 2010; párrafo 429 y pie de página 625.

recibidas podrían responder al mismo patrón de violencia originado en dicho contexto<sup>43</sup>.

Como corolario de esa visita, la CIDH publicó las “Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su visita a Honduras realizada del 15 al 18 de mayo de 2010”<sup>44</sup>. Al igual que con el primer informe, se destaca el tiempo empleado por la Comisión para publicarlas: sólo transcurrieron 16 días desde que finalizó la visita, hasta que el documento fue aprobado, el 3 de junio de 2010. Por tercera vez en menos de un año, la CIDH se expedía a través de un informe de país respecto de la situación existente en Honduras; y también por tercera vez, la CIDH constataba que en ese país se cometían graves violaciones a derechos humanos.

Posteriormente, el 1 de junio de 2010, la Asamblea General de la OEA decidió levantar la suspensión que pesaba sobre Honduras desde que se consumó el quiebre del orden constitucional<sup>45</sup>. Ello trajo consecuencias directas en la relación entre Honduras y la CIDH.

A partir de entonces, la Comisión normalizó la vía de comunicación con la representación del Estado y volvió a convocarlo para la celebración de las audiencias públicas. Así, en las audiencias celebradas en octubre de 2010 –“Situación del derecho a la libertad de expresión en Honduras” y “Mecanismo para la implementación de medidas cautelares en Honduras”– participó la representación estatal.

Sin perjuicio de ello, y sobre la base de la información recabado durante todo el año, la CIDH decidió que Honduras debía ser incluida en el Capítulo IV del Informe Anual 2010<sup>46</sup>.

En el presente año, si bien se publicaron comunicados de prensa y se realizaron audiencias públicas, se observa una disminución considerable en las tareas ejecutadas por la CIDH. Ello reflejaría, a nuestro criterio, que la situación de gravedad y violencia registrada los últimos años, estaría mejorando paulatinamente.

43 CIDH, *Comunicado de Prensa* 54/10, de 19 de mayo de 2010.

44 Disponible en <http://cidh.org/countryrep/Honduras10sp/Honduras10.Indice.htm>.

45 Resolución “Participación de Honduras en la Organización de los Estados Americanos”, de 1 de junio de 2010.

46 CIDH, *Informe Anual 2010*, párrafos 417 y ss.

### 3. Conclusiones

La CIDH, además de recibir y resolver las denuncias que los/as ciudadanos/as de las Américas presentan en razón de violaciones a derechos fundamentales, cuenta con otras funciones que se encuentran íntimamente ligadas con su condición de organismo promotor y defensor de derechos humanos. Estas funciones le permiten discutir y analizar cuestiones que exceden a los temas que pueden ser analizados a través del sistema de casos y peticiones, y emitir pronunciamientos al respecto. Asimismo, la facultan para presionar políticamente sobre los Estados y adoptar medidas destinadas a influir en la situación de derechos humanos de una mayor cantidad de personas.

Cuando ocurrió el golpe de Estado en Honduras, la CIDH –seguramente conciente de que el sistema de denuncias podía no resultar el mecanismo más efectivo y expedito en dicha situación– activó, inmediatamente, todas las funciones a través de las cuales podía presionar a los gobernantes *de facto* y velar por los derechos de las personas que estaban en Honduras.

La CIDH no podía dejar librada a la voluntad de los detentados del poder, el respeto y goce de los derechos mas fundamentales y –a nuestro criterio– no lo hizo. Como vimos, la lista de actividades ejecutadas es amplia y diversa. Denota una considerable inversión de recursos económicos y humanos, y demuestra una clara voluntad política de concentrar los esfuerzos en contrarrestar, en la medida de lo posible, el impacto de los hechos que acaecían en el país.

En suma, en ocasión del golpe de Estado en Honduras, la Comisión Interamericana fue un verdadero garante de los derechos humanos en esa parte del territorio americano.

### 4. Bibliografía

CIDH. 2009. *Honduras: Derechos Humanos y golpe de Estado*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 55, 30 diciembre. <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Honduras09sp/Indice.htm>.

CIDH, 2009. *Informe Anual*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre. <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/indice2009.htm>.

CIDH. 2010. *Observaciones Preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su visita a Honduras realizada del 15 al 18 de mayo de 2010*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68, 3 junio. <http://www.cidh.org/countryrep/Honduras10sp/Honduras10.Indice.htm>.

CIDH. 2010. *Informe Anual*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5 corr. 1, 7 marzo. <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/indice2010.htm>.

González, Felipe. 2009. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: antecedentes, funciones y otros aspectos. *Anuario de Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos* (Universidad de Chile). [http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/anuarios/anuario05/3\\_Articulos/Articulos\\_FelipeGonzalez.pdf](http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/anuarios/anuario05/3_Articulos/Articulos_FelipeGonzalez.pdf).

Méndez, Juan Emilio. 2002. *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. XX Curso Interdisciplinario del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 24 de julio, citado en Gómez Fernández, Lucía I, La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Vargas Carreño, Edmundo. *Funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: observaciones in loco e informes sobre situaciones de derechos humanos*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2454/33.pdf>.

### Sitios Web

CIDH. Sitio web oficial. <http://www.cidh.oas.org>