

Capítulo I

LAS COMPETENCIAS DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

En la *Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz*, celebrada en Ciudad de México del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945, por razones históricas y políticas fácilmente comprensibles, la aspiración de contar en la región con un instrumento que regulara el régimen de los derechos humanos se hizo sentir con especial vigor. En esta conferencia, las repúblicas americanas expresaron su respaldo a la idea de establecer un sistema internacional para la protección de los derechos humanos, y encomendaron al Comité Jurídico Interamericano la redacción de un anteproyecto de '*Declaración de Derechos y Deberes Internacionales del Hombre*', con la idea de preparar el camino para futuros compromisos en esta materia."

Con ocasión de la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948, los Estados americanos aprobaron dos importantes instrumentos jurídicos en materia de derechos humanos: i) la **Carta de la Organización de Estados Americanos**,⁴⁴ que proclama los derechos fundamentales del individuo, sin distinción de raza, nacionalidad, credo, o sexo, y que establece como uno de los deberes fundamentales de los

44 Cfr. Acta de Chapultepec, en *Conferencias Internacionales Americanas*, segundo suplemento, 1945-1954, Unión Panamericana, Washington, D.C., 1956, pp. 52 y sig.

45 La *Carta de la OEA* fue suscrita el 30 de abril de 1948, y está en vigor desde el 13 de diciembre de 1951. Ella ha sido objeto de dos importantes reformas, introducidas por el *Protocolo de Buenos Aires*, suscrito en dicha ciudad el 27 de febrero de 1967 y en vigor desde el 27 de febrero de 1970, y por el *Protocolo de Cartagena de Indias*, suscrito el 5 de diciembre de 1985, y en vigor desde el 16 de noviembre de 1988.

Estados el de respetar los derechos de la persona humana, y ii) la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, aprobada el 2 de mayo de 1948, siete meses antes de la adopción de la **Declaración Universal de Derechos Humanos.**'

La Declaración Americana constituye un complemento indispensable de la Carta, en cuanto esta última no especifica cuáles son los derechos de la persona humana, tarea que desarrolla la primera. Pero, si bien la Declaración sostiene, en su preámbulo, que la protección internacional de los derechos humanos debía ser guía principalísima del Derecho Americano en evolución, a diferencia de la Carta de la OEA, ella no adoptó la forma de un tratado,⁴⁷ por lo que, en cuanto tal, no resulta vinculante; según su propio preámbulo, la Declaración fue concebida como "el sistema inicial de protección" que los Estados americanos consideraron adecuado en el momento de adoptarla. Sin embargo, la circunstancia de que la Declaración no tenga, en sí misma, un carácter obligatorio, no significa que el contenido de la Declaración tenga las mismas características y carezca de fuerza jurídica; en este sentido, se ha sostenido que muchos de los derechos allí reconocidos tienen la categoría de costumbre internacional,⁴⁸ o que ella enuncia principios fundamentales reconocidos por los Estados americanos." Además, según el gobierno del Perú, si bien antes de entrar en vigencia la Convención Americana sobre Derechos Humanos la Declaración podía ser tenida como un instrumento sin mayores consecuencias jurídicas, el artículo 29 de la Convención (que prohíbe toda interpretación que conduzca a "excluir o limitar el efecto que pueda producir la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del

46 Resolución XXX, Acta Final de la Novena Conferencia Internacional de los Estados Americanos, Bogotá, Colombia, marzo 30 - mayo 2, 1948, p. 38. En realidad, también se aprobaron otras resoluciones relativas a los derechos humanos, tales como aquella que aprobó la convención sobre la concesión de los derechos civiles y políticos de la mujer, la relacionada con la condición económica de la mujer trabajadora, y la Carta Interamericana de Garantías Sociales. Cfr. *Conferencias Internacionales Americanas*, segundo suplemento, 1945-1954, Unión Panamericana, Washington, D.C., 1956, pp. 172 y sig., p. 192, y pp. 195 a 203.

47 En la resolución XL de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en la ciudad de México del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945 (Conferencia de Chapultepec), se consideró que, para lograr la protección internacional de los derechos humanos, estos deberían estar enunciados "en una Declaración adoptada en forma de Convención por los Estados". Sin embargo, la Conferencia de Bogotá optó por una solución diferente, aprobando el texto que comentamos como una mera Declaración, y no como un tratado.

48 Cfr. la tesis de los gobiernos de Costa Rica y Uruguay, en Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989, párrafos 11, 14 ii), y 18.

49 Cfr. la tesis del gobierno de Uruguay, en Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989, párrafo 14 ii).

Hombre") le habría dado a la Declaración una jerarquía similar a la que tiene la propia Convención para los Estados partes.'

En su preámbulo, la **Carta de la OEA** expresa que «el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre». Además, el art. 5 de la Carta establece que «los Estados Americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana, sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo», y el art. 13 dispone que «el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal...»⁵²

Pero, no obstante el contenido y alcance de las disposiciones antes citadas, hay que observar que la **Carta de la OEA**, en su forma original, no contemplaba ningún órgano o mecanismo encargado de la promoción o protección de los derechos humanos; no se previó ninguna instancia encargada de supervisar la vigencia de los derechos humanos. Por tal razón, otra de las resoluciones aprobadas en la Conferencia de Bogotá le encomendó al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un proyecto de estatuto para la creación de un *tribunal internacional*, que se encargaría de garantizar la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.⁵³ Aunque esta iniciativa fue reiterada en la Décima Conferencia Interamericana, celebrada en Caracas en 1954,⁵⁴ los obstáculos y dificultades encontradas inicialmente tanto por el Comité Jurídico como por otros órganos de la **OEA**⁵⁵ hicieron que este asunto fuera objeto

50 Cfr. la tesis del gobierno del Perú en Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989, párrafo 13.

51 Con anterioridad, la misma idea se había expresado en el párrafo 6° del preámbulo del *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, suscrito en Rio de Janeiro el 2 de septiembre de 1947, el cual afirma que «la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz y que la paz se funda... en el reconocimiento y la protección internacionales de los derechos y libertades de la persona humana».

52 En este mismo orden de ideas, las reformas introducidas a la *Carta de la OEA*, con la aprobación del *Protocolo de Buenos Aires*, incorporaron nuevas disposiciones en los capítulos VII, VIII, y IX de la misma, relativas a los derechos económicos, sociales, y culturales.

53 Resolución XXXI, Acta Final de la Novena Conferencia Internacional de los Estados Americanos, Bogotá, Colombia, marzo 30 - mayo 2, 1948.

54 En esta ocasión, la resolución XXIX de la Conferencia, titulada '*Corte Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos*', señaló la importancia de continuar estudiando esta materia y de considerar la posibilidad de crear un tribunal interamericano encargado de la protección de los derechos humanos.

55 Notablemente, el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, en la Décima Conferencia Interamericana - celebrada en Caracas, en 1954-, y el Consejo de la OEA.

de numerosas postergaciones, en espera de un momento políticamente más conveniente y favorable para ejecutar el mandato de la Conferencia; en todo caso, ello no impidió que, progresivamente, se fueran adoptando otros tratados relativos a derechos humanos, tales como la Convención sobre la concesión de derechos políticos y de derechos civiles a la mujer (1949), la Convención sobre asilo territorial (1954), y la Convención sobre asilo diplomático (1954).

A. LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La efervescencia política en el continente -muy especialmente en el área del Caribe y particularmente en República Dominicana-, obligó a convocar a la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, para considerar dos asuntos: a) la situación de tensión internacional en el Caribe, y b) el ejercicio efectivo de la democracia representativa en relación con los derechos humanos. En esta oportunidad, el ambiente fue políticamente más propicio para la adopción, en el marco del sistema interamericano, de medidas adecuadas para la promoción y protección de los derechos humanos; en efecto, además de una resolución concerniente a los principios que deberían gobernar el sistema democrático y otra que encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos el estudio de la posible relación que existe entre el respeto por los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia representativa, se aprobó una resolución que encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la tarea de elaborar un proyecto de Convención sobre derechos humanos, y se resolvió crear -en el interin- una Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuya función sería promover el respeto de tales derechos.' En realidad, esta función, de mera promoción, se vio rápidamente superada por los hechos; en opinión de Edmundo Vargas Carreño, «quienes participaron en la adopción de esos instrumentos no pudieron imaginar que esa estructura normativa que ellos estaban estableciendo sería desafiada años después por masivas y crueles violaciones de derechos humanos, inéditas hasta aquel entonces en América Latina y que resultaron expresivas de un verdadero terrorismo de Estado, para el cual, obviamente, esa estructura no estaba prevista.»⁵⁸

56 La cual se celebró en Santiago de Chile, del 12 al 18 de agosto de 1959.

57 Resolución VIII, titulada 'Derechos Humanos'.

58 Prólogo del libro *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, de Mónica Pinto, Editores del Puerto s.r.l., Buenos Aires, 1993, p. 16.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, y la circunstancia de que el origen de la Comisión no deriva de ningún tratado sino que, simplemente, de una resolución de uno de los órganos de la OEA, aprobada sólo por la mayoría de sus miembros, hay que subrayar que la Comisión tuvo, en sus primeros años, una condición jurídica bastante ambigua; por lo tanto, ella carecía de bases constitucionales sólidas para actuar en contra de la voluntad de los Estados. De hecho, algunos gobiernos objetaron que un órgano de la naturaleza de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos pudiera crearse en el marco de una simple Reunión de Consulta, sin que mediara una reforma de la Carta de la OEA o la adopción de un tratado.

Según lo dispuesto por la segunda parte de la Resolución VIII de la Quinta Reunión de Consulta, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se compondría de siete miembros, elegidos a título personal, de ternas de candidatos presentadas por los gobiernos de los Estados miembros al Consejo de la OEA. En esta misma resolución se dispuso que la Comisión sería organizada por el Consejo, y que tendría las atribuciones que éste específicamente le señalara.

Cumpliendo con el mandato que le encomendara la resolución antes mencionada, el 25 de mayo de 1960 el Consejo de la OEA aprobó el *Estatuto* de la Comisión, y el 29 de junio de ese mismo año procedió a la elección de sus miembros. Esto hizo posible que, el 3 de octubre de 1960, la Comisión procediera a su instalación formal y diera inicio a sus actividades.

De acuerdo con los términos del Estatuto entonces aprobado, la Comisión fue concebida como una *entidad autónoma* de la Organización de Estados Americanos -de carácter no convencional-, cuyo mandato se limitaba estrictamente a *promover* entre los Estados partes el respeto de los derechos humanos, entendiendo por tales los consagrados en la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, pero careciendo de competencias explícitas para asegurar su protección. Al momento de elaborar el Estatuto de la Comisión, se consideraron dos alternativas que le hubieran conferido atribuciones más amplias, permitiéndole recibir y tramitar peticiones o comunicaciones individuales, sin que ninguna de ellas obtuviera los votos suficientes para ser aprobada por el Consejo; sin embargo, el rechazo de estas proposiciones no impidió que, a pesar de sus reducidas competencias, la Comisión pudiera -al menos en el caso de algunos países- desplegar una intensa actividad en defensa de los derechos humanos.

En el Estatuto, se estableció como sede permanente de la Comisión la de la entonces Unión Panamericana, situada en Washington D.C., ahora sucedida por la Secretaría General de la OEA; sin embargo, desde un comienzo la Comisión ha estado facultada para sesionar en el territorio de cualquier Estado americano, cuando así lo decida por mayoría absoluta de votos, y siempre que cuente con el consentimiento del gobierno del Estado en cuyo territorio desee reunirse.

De hecho, esta disposición es la que ha permitido las llamadas visitas *in loco*, que frecuentemente realiza la Comisión a algunos de los Estados miembros."

La Comisión sesiona por un período máximo de ocho semanas al año, distribuidas en dos o tres sesiones regulares, en la forma que ella misma decida. Además, el presidente de la Comisión, o la mayoría de sus miembros, pueden convocar a sesiones especiales; sin embargo, conviene hacer notar que el ejercicio de esta facultad se ha visto fuertemente restringido por el exiguo monto de los recursos financieros que la OEA le asigna anualmente a la Comisión, el cual no le permite desarrollar una actividad más intensa."

Como ya se indicó, la Comisión está compuesta por siete miembros, elegidos por el Consejo de la OEA de ternas sometidas a ese efecto por los gobiernos de los Estados miembros, en las cuales pueden incluir a nacionales suyos o de otros Estados. La elección debe recaer en personas de *alta autoridad moral y de reconocida competencia* en materia de derechos humanos, nacionales de los Estados miembros de la OEA;⁶¹ en todo caso, para asegurar la participación del mayor número posible de Estados, se ha dispuesto que entre los miembros de la Comisión no puede haber dos nacionales de un mismo Estado.

Según el Estatuto original -que no difiere sustancialmente del actualmente en vigor-, sus integrantes eran elegidos en su capacidad personal y, de acuerdo con el principio de la representación colectiva, representaban a todos los Estados miembros de la OEA y actuaban en su nombre. Si bien estas condiciones de selección de sus miembros deberían asegurar un eficaz órgano de defensa de los derechos humanos en el continente, ellas no han sido suficientemente observadas y, de hecho, algunos de sus miembros (afortunadamente los menos) han sido activistas políticos, fuertemente vinculados al gobierno del país que los ha propuesto o al partido político en el poder, que han actuado sin la necesaria

independencia de criterio en el ejercicio de sus funciones, y que lamentablemente han politizado el tratamiento de una materia tan delicada como ésta.

Los miembros de la Comisión son elegidos por un período de cuatro años, pudiendo ser re-elegidos. Corresponde a los mismos integrantes de la Comisión designar, de entre sus miembros, al presidente y al vice-presidente de la Comisión, quienes durarán dos años en dichos cargos.

B. LAS COMPETENCIAS ESTATUTARIAS DE LA COMISIÓN

Entre las funciones y atribuciones que se señaló inicialmente a la Comisión, según el art. 9 de su Estatuto, cabe destacar las siguientes:

- a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b) formular recomendaciones, en caso de que lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros en general, para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro de sus legislaciones internas y tomen, de acuerdo con sus preceptos constitucionales, medidas apropiadas para fomentar la fiel observancia de esos derechos;
- c) preparar los estudios e informes que considere convenientes en el desempeño de sus funciones;
- d) encarecer a los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informaciones sobre las medidas que adopten en el orden de los derechos humanos; y
- e) servir de cuerpo consultivo de la OEA en materia de derechos humanos.

Para todos los efectos -y de acuerdo con estas competencias iniciales previas a la adopción de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos-**, la Comisión debía entender por derechos humanos aquellos que se encuentran señalados en la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.**" En la actualidad, respecto de los Estados que han ratificado la Convención, el instrumento jurídico aplicable es este último, teniendo la Declaración una importancia meramente subsidiaria, sin perjuicio de su plena vigencia en los casos relativos a países miembros de la OEA que aún no han ratificado la Convención.

63 Cfr., en este sentido, el art. 2 del Estatuto original de la Convención, aprobado el 25 de mayo de 1960.

59 La misma se encuentra prevista en el art. 11, letra c), del Estatuto original, y en el art. 16, N° 2, del Estatuto actualmente en vigor.

60 A pesar del carácter prioritario que se le ha atribuido a los derechos humanos, llama la atención lo reducido de los recursos destinados a la Comisión. En 1991 el monto asignado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos alcanzó solamente a US \$ 1.367.100, lo cual apenas representó el 2,2% del presupuesto total de la Organización de los Estados Americanos. En años posteriores tanto el monto de los recursos así como su proporción en el presupuesto global de la OEA ha experimentado un incremento marginal, que le ha permitido pasar a US \$ 1.487.600 en 1992, US \$ 1.617.100 en 1993, US \$ 1.734.100 en 1994, y US \$ 1.734.800 en 1995.

61 En lo que concierne a la forma como el procedimiento de selección ha operado en la práctica, y a la atención que se ha prestado a los requisitos señalados para acceder a la condición de miembro de la Comisión, nos remitimos a nuestros comentarios en el capítulo siguiente, al referirnos a la composición de la Comisión una vez que ha entrado en vigor la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

62 En la actualidad, quien representa a los Estados miembros es la *Comisión* y no sus integrantes. Cfr., en este sentido, el art. 35 de la Convención.

C. LA EXPANSIÓN DE LOS PODERES DE LA COMISIÓN

Desde el primer momento, la Comisión percibió lo reducido de sus atribuciones, por contraste con la magnitud de las responsabilidades que se le encomendaron. Es por ello que, en su primera sesión, por iniciativa del entonces Presidente de la Comisión, Sr. Rómulo Gallegos,⁶⁴ en su reunión del 28 de octubre de 1960, ésta se dirigió al Consejo de la OEA señalando que sus limitados poderes no le permitirían cumplir la misión en defensa de los derechos humanos que los pueblos de América esperaban de ella, y que sentía que sus obligaciones no deberían restringirse a promover el respeto de tales derechos sino que a velar porque ellos no fueran violados; en ese sentido, propuso modificar el art. 9 del Estatuto y agregar dos artículos adicionales.

1. LAS REFORMAS PROPUESTAS

En lo fundamental, las reformas propuestas facultaban a la Comisión para examinar las comunicaciones que le dirigieran individuos o grupos de individuos con relación a serias violaciones de derechos humanos, le permitían elaborar informes sobre esas comunicaciones y someterlos a los respectivos gobiernos con las recomendaciones que considerara convenientes, y la autorizaban a publicar esos informes en caso que el gobierno no adoptara las recomendaciones sugeridas.

En respaldo a estas iniciativas de reforma, en la Octava Reunión de Consulta de Ministros de asuntos Exteriores, celebrada en Punta del este, Uruguay, del 22 al 31 de enero 1962, se aprobó una resolución en la que se recomendaba al Consejo de la OEA revisar el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ampliando y fortaleciendo las atribuciones y facultades de la Comisión, para permitirle promover efectivamente el respeto por esos derechos en los países del hemisferio.⁶¹

Sin embargo, entendiendo que el Consejo de la OEA podía continuar indefinidamente con el estudio de las proposiciones formuladas por la Comisión para la reforma de su Estatuto, ésta decidió someter el asunto a la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, que tuvo lugar en Río de Janeiro del 17 al 30 de noviembre de 1965, y que acogió parcialmente algunas de esas proposiciones.

⁶⁴ Se trata del destacado escritor venezolano que, luego de ser electo Presidente de Venezuela en diciembre de 1947, gobernó brevemente dicho país desde febrero de 1948 hasta el 24 de noviembre del mismo año, fecha en que fue depuesto por un golpe militar.

Cfr., Louis B. Sohn and Thomas Buergenthal, *International Protection of Human Rights*, The Bobbs-Merrill Company, Inc., Indianápolis, Kansas City, Nueva York, 1973, pp. 1286 a 1288.

Acta Final de la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores, Resolución LX, OASOR, OEA/Ser.F/II.8, Doc. 68 Rey., 1962.

2. LA INTERPRETACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN

Paralelamente a esta iniciativa renovadora, que pretendía dotar de atribuciones más amplias a la Comisión, ésta interpretó sus competencias de una manera muy imaginativa y liberal, con importantes consecuencias en lo que concierne a dos procedimientos que han sido decisivos en el desarrollo de sus actividades: (1) el tratamiento de las comunicaciones individuales, y (2) las observaciones *'in loco'*.

a) Las comunicaciones individuales

No obstante el muy preciso enunciado de sus competencias, desde un comienzo, al interpretar el art. 9, letra b), de su Estatuto, la Comisión entendió que esta disposición la autorizaba a formular *'recomendaciones generales'* tanto a todos los Estados miembros de la Organización como a cada uno de ellos en particular." Partiendo de esta interpretación, que probablemente iba más allá de la intención original de los redactores del Estatuto, la Comisión inició estudios sobre la situación de los derechos humanos en Cuba, Haití, y República Dominicana, formulando recomendaciones a los gobiernos respectivos; lo que marcó el comienzo de la publicación de informes documentados sobre violación de derechos humanos en países específicos. Como complemento de lo anterior, aunque la Comisión admitió que carecía de atribuciones para adoptar alguna decisión respecto de las comunicaciones individuales que recibiera denunciando violaciones de los derechos humanos, estimó que era competente para conocer de las mismas y utilizarlas en el ejercicio de las competencias que le conferían las letras b) y c) del art. 9 del Estatuto -para formular recomendaciones generales o elaborar estudios-, y señaló el procedimiento a seguir con esas comunicaciones."

Una de las reformas más trascendentales que surgió de la conferencia de Río de 1965 tiene que ver con el procedimiento a seguir en caso de denuncias por violaciones de derechos humanos, de una manera compatible con la interpretación que la propia Comisión había hecho de su Estatuto.

Como ya se ha indicado previamente, los Estados miembros de la OEA fueron, en un comienzo, contrarios a conferirle a la Comisión competencia para

⁶⁷ Cfr. *Inter-American Commission on Human Rights, Report on the work accomplished during its first session*, October 3 to 28, 1960, OASOR, OEA/Ser.LV/II.1, Doc. 32, Washington, D.C., 1961, pp. 8 a 14.

⁶⁸ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *La Organización de los Estados Americanos y los Derechos Humanos, 1960-1967*, Washington, D.C., 1972, pp. 39 a 53.

⁶⁹ Cfr. *Inter-American Commission on Human Rights, Report on the work accomplished during its first session*, October 3 to 28, 1960, OASOR, OEA/Ser.LV/II.1, Doc. 32, Washington, D.C., 1961, p. 9.

conocer de quejas o denuncias formuladas directamente por los individuos, opinión que se reflejó en los términos del Estatuto aprobado por el Consejo. Sin embargo, como desde el primer momento la Comisión recibió numerosas comunicaciones individuales denunciando violaciones de derechos humanos en la región, aunque reconoció que no estaba facultada para adoptar ninguna decisión sobre las mismas, interpretó que podía tomar conocimiento de esas comunicaciones, a título informativo y para el mejor cumplimiento de sus funciones; en este sentido, en el informe presentado por la Comisión a la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, que tuvo lugar en Río de Janeiro en noviembre de 1965, ésta señaló que,

«mediante una sana y correcta interpretación de los incisos b), c) y d) del Artículo 9 del Estatuto, la Comisión aprobó una Resolución, que más tarde incorporó en su Reglamento, en virtud de la cual se consideró competente para conocer de las comunicaciones o reclamaciones que recibiera a propósito de alegadas violaciones de derechos humanos dentro de los Estados americanos; para transmitir las partes pertinentes de aquéllas a los Estados interesados, solicitándoles, al mismo tiempo, la información correspondiente, y para recomendarles que adoptaran, de acuerdo con sus respectivos preceptos constitucionales medidas apropiadas y progresivas para fomentar la fiel observancia de tales derechos.»

b) Las observaciones 'in loco'

Otra de las competencias que la Comisión desarrolló desde un comienzo, y a la que se puede atribuir una importante dosis de responsabilidad en la generación de un ambiente más propicio al respeto de los derechos humanos en el continente, es la que se refiere a las inspecciones 'in loco'.

El art. 11, letra c), del Estatuto de la Comisión, luego de señalar que la sede permanente de ésta sería la de la Unión Panamericana, en Washington D.C., disponía que la Comisión podría trasladarse al territorio de cualquier Estado americano cuando así lo decidiera por mayoría de votos y con la anuencia del gobierno respectivo;⁷⁰ asimismo, de acuerdo con una interpretación de conjunto de las atribuciones que le señalaba el Estatuto, la Comisión entendió que ella estaba facultada para adoptar medidas que resultaban inherentes al ejercicio de esas competencias, y que estas medidas incluían las llamadas observaciones *in*

⁷⁰ Disposición que sirvió para sesionar en República Dominicana en 1961 y 1963, permitiendo a la Comisión aprovechar esa oportunidad para recibir denuncias y considerar la situación general de los derechos humanos en el país.

loco, o el envío de misiones observadoras, sin duda indispensables para preparar los estudios o informes que considerara convenientes, o para formular recomendaciones apropiadas a los gobiernos de los Estados miembros de la OEA.

En la actualidad, con la adopción del nuevo texto del Estatuto de la Comisión," cuyo art. 18, letra g), dispone que ésta tiene la facultad de «practicar observaciones *in loco* en un Estado, con la anuencia o a invitación del gobierno respectivo», se ha terminado de dilucidar cualquier duda que pudiera subsistir sobre la competencia de la Comisión para realizar inspecciones *in si tu*.

Con la realización de este tipo de visitas, la Comisión puede reunir valiosa información sobre la situación general de los derechos humanos en el territorio de uno de los Estados miembros de la OEA, facilitando la elaboración de los informes por países, o ella puede ser parte de las diligencias indispensables para establecer los hechos en el examen de una denuncia individual, permitiendo a la Comisión un acceso directo a las fuentes; en cualquier caso, gracias a la amplia difusión que suelen recibir con anterioridad a su realización, no es infrecuente que estas visitas contribuyan a disminuir la represión y a propiciar un clima de diálogo entre las distintas fuerzas sociales. Pero, no obstante su evidente utilidad y a pesar de algunas visitas esporádicas practicadas en la década de los años 60, resulta curioso observar que el empleo de este recurso, en cuanto medio apropiado para examinar la situación de los derechos humanos en un país determinado, sólo comenzó a hacerse de manera sistemática después de la visita que la Comisión hizo a Chile entre el 22 de julio y el 2 de agosto de 1974.⁷²

En la medida que las inspecciones «*in loco*» requieren del consentimiento del Estado, además de una negativa lisa y llana, es perfectamente posible que el Estado finja consentir en la visita de la Comisión y que, por otros medios más sutiles, haga imposible su realización; a título ilustrativo, en 1978 el gobierno de Paraguay accedió a una inspección *in loco*, la cual no se pudo concretar porque ninguna fecha le pareció apropiada para su realización. Pero, si bien los Estados involucrados pueden negar su consentimiento para que se practique una observación *in loco* en el territorio de los mismos, no se puede sostener que éstos posean una facultad absolutamente discrecional para permitir o rechazar dichas investigaciones; en realidad, ellos tienen el deber de cumplir de buena fe con las obligaciones que les impone la Carta de la OEA, así como el deber de cooperar con las tareas que se les ha encomendado a los órganos del sistema. Por consiguiente, una negativa injustificada por parte del Estado autoriza a la

⁷¹ Aprobado por la Asamblea General de la OEA mediante resolución N° 447, en su noveno período de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979.

⁷² Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile*, Secretaría General Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1974.

Comisión a recurrir a otras fuentes de información, y a extraer las consecuencias jurídicas que deriven de la falta de cooperación del Estado." En la práctica, numerosos informes por países se han elaborado a pesar de la negativa del Estado a que se realizara una visita *in loco*.

Por otra parte, una vez que el Estado ha consentido en la visita de la Comisión, éste debe proporcionarle todas las facilidades necesarias para que cumpla con su cometido, incluyendo la libertad de sus integrantes para desplazarse internamente, visitar lugares de detención, y poder dialogar, en condiciones de plena confidencialidad y sin temor a represalias, con cualquier persona que tenga información que aportar sobre la situación de los derechos humanos en dicho país.

Aunque lo normal será que la iniciativa para realizar una investigación *in loco* parta de la Comisión, la cual solicita del gobierno del Estado involucrado una invitación o, en todo caso, su anuencia para practicarla, tampoco hay que descartar que esa iniciativa surja del propio Estado. Tal es el caso, por ejemplo, de la visita realizada a Panamá del 29 de noviembre al 7 de diciembre de 1977, por invitación del Jefe de Gobierno de ese país; asimismo, ese fue también el caso de la visita practicada a Colombia, del 21 al 28 de abril de 1980, por invitación espontánea del Ministro de Relaciones Exteriores de ese país, luego de la ocupación - con la consiguiente toma de rehenes- de la embajada de República Dominicana en ese país por parte del M-19.

Como apunta Vargas Carreño, en la práctica de la Comisión ha existido la deliberada política de que a una observación *in loco* no concurren todos sus miembros, a fin de reservar a una instancia diferente la consideración del informe que resulte de esa visita.⁷³ De manera que, siguiendo las estipulaciones del art. 55 del Reglamento actualmente en vigor, se designa a una Comisión Especial, que es la que tendrá la misión de llevar a cabo la visita; como complemento de lo anterior, según el art. 56 del Reglamento, el miembro de la Comisión que sea nacional o que resida en el territorio del Estado en donde deba realizarse una observación *in loco* estará impedido de participar en ella, lo que no parece corresponder a la circunstancia de que ellos son elegidos a título personal y no representan a ningún gobierno.

La organización y preparación de la visita se encomienda a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, cuyos funcionarios viajan con la debida anticipación

73 Por el contrario, Edmundo Vargas estima que las investigaciones *in loco* previstas por la Convención con el propósito de establecer los hechos en el caso de peticiones individuales o comunicaciones estatales no requieren el consentimiento del Estado denunciado, el cual -de acuerdo con el art. 48,

Nº 1, letra d), de la Convención-, deberá proporcionar a la Comisión todas las facilidades necesarias para tal efecto. Cfr. *Las observaciones in loco practicadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, en *Derechos Humanos en las Américas*, homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, D.C., 1984, pp. 292 y sig.

74 Cfr. *ibid.*, p. 295.

para resolver los detalles logísticos, recopilar información, y preparar un proyecto de programa de actividades para la Comisión Especial.

Por otro lado, no obstante que las observaciones *in loco* consideradas en este punto tienen un carácter muy amplio y no persiguen investigar casos individuales sino examinar la situación general de los derechos humanos del país en que tal visita tiene lugar, no hay ningún impedimento para que en el curso de la misma se reciban denuncias individuales, o para que se investiguen denuncias individuales pendientes ante la Comisión.

Hasta la fecha de escribir estas líneas (junio de 1999), el ejercicio de esta atribución le ha permitido a la Comisión practicar más de medio centenar de observaciones '*in loco*' en los países de la región, algunos de los cuales han recibido la visita de la Comisión en más de una ocasión.

3. LA RESOLUCIÓN XXII DE LA CONFERENCIA DE RÍO DE JANEIRO

Esta muy liberal interpretación del Estatuto, formulada por la propia Comisión, no fue objetada por los Estados Americanos; en realidad, como resultado de la exitosa labor mediadora desempeñada por la Comisión en la crisis de República Dominicana en 1965, mediante la Resolución XXII aprobada por la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria de Río de Janeiro,⁷⁵ se expandió el mandato de la Comisión, incorporando al ámbito de sus atribuciones aquellas que ésta entendía le eran inherentes, asignándole un papel más activo en la protección de los derechos humanos.

Así como un acontecimiento político -la situación en el Caribe- marcó el nacimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, otro acontecimiento igualmente político -una nueva crisis en República Dominicana y la invasión de dicho país por fuerzas de los Estados Unidos- sirvió como pretexto para ampliar sus poderes y atribuciones. En efecto, en la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria se aprobó una resolución, titulada '**Expansión de las funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**',⁷⁶ la cual autorizó a enmendar el Estatuto aprobado por el Consejo en 1960, en términos compatibles con las disposiciones de esta resolución, enmienda que el Consejo formalizó en su siguiente reunión, en 1966.

Mediante la resolución que comentamos, se demandó de la Comisión mantener una permanente supervisión de la vigencia de los derechos humanos funda

75 Celebrada, en la ciudad antes citada, del 17 al 30 de noviembre de 1965.

76 Resolución XXII, Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria de la Organización de Estados Americanos.

mentales en cada uno de los Estados miembros de la OEA, y se le solicitó brindar especial atención a la observancia de los derechos humanos referidos en los artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV, y XXVI de la **Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre**. Ello permite entender el que la mayor parte del trabajo de la Comisión se haya concentrado fundamentalmente -aunque no *exclusivamente*- en los derechos consagrados en las disposiciones citadas por la resolución que comentamos, y que se refieren al derecho a la vida, a la libertad y seguridad de la persona, a la igualdad ante la ley, a la libertad religiosa, a la libertad de expresión, el derecho de acceso a la justicia, a la libertad personal y a las garantías de la misma, y al derecho a un juicio justo en caso de acusaciones penales.

En esta misma resolución se autorizó a la Comisión, formal y expresamente, para *examinar comunicaciones que se le sometieran y cualquier otra información disponible*. En principio, esta atribución se aplicaba únicamente a las denuncias relativas a la violación de los derechos fundamentales señalados en el párrafo anterior, y que pronto se incorporaron al Estatuto de la Comisión, en la letra a) de su nuevo art. 9 (bis). Aun con esta limitación, ésto transformó a la Comisión en el primer órgano internacional habilitado para tramitar peticiones individuales, con prescindencia de un tratado que le confiriera tal competencia.⁷⁷

Por último, la resolución que comentamos autorizó a la Comisión a dirigirse al gobierno de cualquier Estado americano para requerir la información que estimara pertinente, y a hacer recomendaciones, cuando lo considerara apropiado, con el propósito de lograr un respeto más efectivo de los derechos humanos; asimismo, se solicitó a la Comisión someter un informe anual a la Conferencia Interamericana (ahora la Asamblea General), o a la Reunión de Consulta de los Ministros de Asuntos Exteriores, con el propósito de hacer posible una revisión anual, a nivel ministerial, de los progresos alcanzados y del grado de protección de los derechos humanos en el continente.⁷⁸ Sin embargo, hay que apuntar que, hasta 1975, la Asamblea General se limitó a tomar nota del informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a agradecerle su labor, evi-

⁷⁷ Cfr., en este sentido, Mónica Pinto, *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Editores del Puerto s.r.l., Buenos Aires, 1993, p. 28.

⁷⁸ En efecto, en la reunión de mayo de 1975, al conocer del informe de la Comisión sobre la situación de los derechos humanos en Chile, la Asamblea General rompió con su práctica anterior, y adoptó una resolución en que solicitó de la Comisión aprovechar todos los medios pertinentes para obtener y considerar más información, y presentar, a la próxima sesión de la Asamblea General, un nuevo informe sobre la situación de los derechos humanos en dicho país. Cfr. la Resolución 190, del 19 de mayo de 1975. Al año siguiente, no sólo se adoptó una resolución más vigorosa por las violaciones de los derechos humanos cometidas en Chile (AG/OEA, Resolución 243, del 17 de junio de 1976), sino que también se adoptó otra resolución (AG/OEA, Resolución 242, del 17 de junio de 1976) sobre algunos de los aspectos considerados en el informe anual de la Comisión correspondiente a 1975. Desde entonces, la Asamblea General ha examinado -con mayor o menor detenimiento- los informes que le presenta la Comisión y ha adoptado medidas respecto de las situaciones allí tratadas.

tando discutir ese informe y adoptar medidas respecto de los países que -en opinión de la Comisión- aparecieran responsables de graves violaciones de derechos humanos.

De acuerdo con los términos de la resolución antes referida, algunos meses después de su aprobación, en su decimotercera sesión, celebrada en Ciudad de México, en abril de 1966, la Comisión incorporó a su Estatuto -como art. 9 (bis)- las nuevas atribuciones que le habían sido conferidas por la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria. En esta misma sesión, la Comisión enmendó también su Reglamento, para adaptarlo a sus nuevas atribuciones, especialmente en lo relativo al examen y procesamiento de las comunicaciones dirigidas a la Comisión denunciando violaciones de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA, distinguiendo entre las llamadas '*situaciones generales*' -en que se alegan violaciones generalizadas de los derechos humanos- y las denuncias sobre casos individuales; además, como el art. 9 (bis) del Estatuto le confería competencia para formular recomendaciones a los Estados, la Comisión interpretó que esas recomendaciones podían estar dirigidas a todos los Estados miembros de la OEA o a un Estado en particular, y que ellas podían estar referidas a situaciones concretas de violación de los derechos humanos.

4. EL REGLAMENTO DE LA COMISIÓN

Como complemento de lo anterior, en el nuevo Reglamento de la Comisión se estableció un procedimiento especial para conocer de las comunicaciones que denunciaran la violación de alguno, de los derechos humanos fundamentales -o preferentes- referidos en el párrafo 2 de la Resolución XXII de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria.

Además de los pasos operacionales contemplados en el Reglamento de 1960, este nuevo procedimiento señaló: a) el deber de la Comisión de verificar si se han agotado los recursos internos; b) un lapso de seis meses para presentar la queja ante la Comisión, contados desde el momento en que se adoptó la última decisión interna, o desde que el peticionario haya llegado a la conclusión que sus recursos internos han sido arbitrariamente obstaculizados o que la decisión final ha sido indebidamente retardada; c) el establecimiento de un lapso de 180 días, contados a partir del momento en que la denuncia ha sido comunicada al gobierno involucrado, para que éste pueda proporcionar la información pertinente,

⁷⁹ Además del art. 9 (bis), también se agregó al Estatuto un art. 7 (bis), autorizando al Presidente de la Comisión para trasladarse a la sede de la misma y permanecer allí por el tiempo que fuera necesario para el cumplimiento de sus funciones, y un art. 14 (bis), disponiendo que los servicios de secretaría de la Comisión serían proporcionados por una unidad funcional especializada, que sería parte de la Secretaría General de la OEA, y que contaría con los recursos necesarios para el cumplimiento de las tareas que se había confiado a la Comisión.

permitiendo asumir la veracidad de los hechos alegados en la denuncia si el gobierno no proporciona esa información en el plazo estipulado; d) la preparación por la Comisión de un informe sobre el caso, con las recomendaciones apropiadas para el gobierno del Estado involucrado, si se confirma la existencia de una violación de los derechos humanos; e) la posibilidad de que la Comisión formule las consideraciones que estime apropiadas en el informe anual que debe someter a la Asamblea General o a la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, si el gobierno no ha adoptado las medidas recomendadas por la Comisión dentro de un lapso razonable; y f) la posibilidad de que la Comisión decida publicar su informe, si la Asamblea General o la Reunión de Consulta no hace ninguna observación a las recomendaciones de la Comisión, y si el gobierno no adopta las medidas que le hayan sido recomendadas. La Comisión también ha decidido aplicar este mismo procedimiento a las comunicaciones que denuncien represalias en contra de personas que hayan firmado comunicaciones dirigidas a la Comisión, o en contra de cualquier persona mencionada como víctima en tales comunicaciones.

5. EL PROTOCOLO DE BUENOS AIRES

Al no estar fundado en un instrumento convencional, todo el sistema así diseñado se caracterizó, en su primera etapa, por carecer de bases jurídicas sólidas, y por estar plagado de ambigüedades que -en el mejor de los casos- sólo permitían a la Comisión actuar como instrumento de *promoción*' de los derechos humanos, pero no como un eficaz órgano de *protección*' de los mismos. Sencillamente, se trataba de una instancia internacional creada por una resolución de una Reunión de Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores de la OEA que, sin embargo, al no estar contemplada en la estructura institucional de la Organización de Estados Americanos, poseía una condición jurídica muy precaria y que, para el desempeño de sus funciones, debía recurrir a la persuasión y a las habilidades políticas y diplomáticas de sus integrantes.

Esta situación fue corregida con la revisión de la Carta de la OEA, mediante el Protocolo de Buenos Aires,⁸⁰ que fortaleció las bases jurídicas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, incorporándola al texto de la Carta y designándola como «un órgano principal de la Organización», cuya función esencial sería «promover la observancia y protección de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización» en estos asuntos."

80 El cual fue suscrito el 27 de febrero de 1967 y entró en vigor el 27 de febrero de 1970.

81 Cfr. el artículo 51 de la Carta de la OEA.

82 Cfr. el art. 112 de la Carta de la OEA.

Con la reforma a la Carta de la OEA introducida por el Protocolo de Buenos Aires, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no sólo salió del limbo jurídico en que se encontraba, adquiriendo el carácter de órgano convencional -y principal- de la Organización de Estados Americanos, sino también vio fortalecidas sus atribuciones políticas y diplomáticas respecto de las que ya se le habían conferido inicialmente; en efecto, a partir de ese momento, la Comisión se convirtió en el único órgano de la OEA con competencias específicas en el área de derechos humanos, y cuyas funciones pasaron a comprender tanto la *promoción* como la *protección* de los derechos humanos, sin perjuicio de servir como órgano consultivo de la OEA en estos mismos asuntos.

Por otra parte, en la medida en que el art. 150 de la Carta de la OEA, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, se refiere a la Comisión existente en ese momento, con las bases jurídicas que regían su funcionamiento de acuerdo con el Estatuto original de la misma y cuyo art. 2 entendía por derechos humanos los consagrados en la *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*, esta reforma dotó indirectamente de fuerza jurídica obligatoria a la citada Declaración. Sobre este particular, citando los artículos 112 y 150 de la Carta de la OEA, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que estas normas atribuyen a la Comisión Interamericana la competencia de velar por los derechos humanos, y que estos derechos no son otros que los enunciados y definidos en la Declaración Americana,⁸³ en consecuencia, respecto de los Estados miembros de la Organización que aún no han ratificado la Convención, ella sirve de marco de referencia en cuanto a lo que debe entenderse por derechos humanos tanto en la Carta de la OEA como en el Estatuto y Reglamento de la Comisión.

No obstante, el sistema así diseñado tenía un carácter esencialmente transitorio pues, de acuerdo con el texto modificado de la Carta de la OEA, la estructura y competencia de la Comisión, así como los procedimientos que ésta debería observar, serían finalmente determinados por una Convención Interamericana sobre Derechos Humanos a ser aprobada posteriormente y que, en esta materia, "sería vinculante incluso para los Estados miembros de la OEA que no la ratificaran." Con el impulso recibido de la reunión de Buenos Aires, la citada Convención fue suscrita el 21 de noviembre 1969, en la ciudad de San José de Costa Rica (poco más de un año antes de que adquiriera vigencia la reforma

83 Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-10189 del 14 de julio de 1989, párrafo 41.

84 Cfr. el art. 1, párrafo 2 letra b), del Estatuto, y 51 del Reglamento de la Comisión.

85 Es decir, en lo que concierne específicamente a la estructura y competencia de la Comisión.

86 Cfr. el art. 112 de la *Carta de la OEA*, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

introducida a la **Carta de la OEA** por el Protocolo de Buenos Aires), y entró en vigor el 18 de julio de 1978, después de haber sido ratificada por el número requerido de once Estados.

Mientras tal Convención era aprobada y ratificada, de acuerdo con una disposición transitoria introducida por el Protocolo de Buenos Aires a la **Carta de la OEA**, la Comisión mantuvo su forma original, prevista por el Estatuto de 1960 con sus reformas posteriores, y tuvo la función de vigilar la observancia de los derechos humanos en el continente, según lo dispuesto por la **Carta de la OEA**; además, la disposición transitoria que comentamos tuvo -indirectamente- el efecto de dar una base constitucional al propio Estatuto de la Comisión y de fortalecer la naturaleza jurídica de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, lo que, en todo caso, no ha impedido que aún se cuestione la naturaleza de las competencias de la Comisión y la obligatoriedad de la Declaración. En efecto, en un asunto recientemente sometido a la Comisión, el gobierno de los Estados Unidos alegó que el art. 111 de la Carta de la **OEA** y el art. 1 del Estatuto de la Comisión definen a ésta como un '*órgano consultivo*' de la **OEA**, y no como un cuerpo con la potestad inherente de juzgar cuestiones y de dictar correctivos que excedan las facultades que le han sido acordadas; por lo tanto, en opinión del gobierno de los Estados Unidos, la Comisión «solamente puede examinar los alegatos presentes relativos a derechos humanos y en relación con la Declaración Americana, *que es una manifestación acordada de principios generales sobre derechos humanos, no obligatorios*».⁸⁸

Las funciones de la Comisión están señaladas por el art. 41 de la Convención, el cual corresponde, en lo sustancial, con las competencias que se le había encomendado por los arts. 9 y 9 (bis) de su Estatuto anterior, sin alterar la interpretación que la propia Comisión había dado a esas disposiciones. Además, el nuevo Estatuto de la Comisión,⁸⁹ también confirmó las atribuciones que la Comisión poseía con anterioridad a la entrada en vigor de la Convención.

A partir de la entrada en vigor de la Convención, la Comisión ha adquirido una dualidad de funciones, perfectamente definidas por la propia Convención y por el Estatuto de la Comisión, el ejercicio de las cuales depende de que el Estado involucrado haya ratificado la Convención o sólo sea miembro de la OEA; mientras en este último caso sus atribuciones son esencialmente políticas

87 Cfr. el art. 150 de la *Carta de la OEA*, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

88 Nota del gobierno de los Estados Unidos, de fecha 4 de enero de 1991, en el caso N° 10.573, citada en el Informe de la Comisión N° 31193, caso 10.573, Estados Unidos, de fecha 14 de octubre de 1993. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993*, Secretaría General Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 1994, p. 224.

89 El cual fue aprobado el 31 de octubre de 1979, por la Asamblea General de la *OEA*, en su noveno período ordinario de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia.

o diplomáticas, respecto de los Estados partes en la Convención ella posee, además, importantes atribuciones de carácter judicial o cuasi-judicial.

La dualidad de funciones de la Comisión también se refleja en la diversidad de fuentes aplicables en lo que concierne a los derechos protegidos por uno y otro sistema normativo. En efecto, mientras respecto de los Estados que la hayan ratificado el texto aplicable es la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, los demás Estados miembros de la OEA son juzgados en función de los derechos reconocidos en la **Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre**; sin embargo, esta diversidad de fuentes no excluye el que, en la interpretación de la Declaración, la Comisión pueda recurrir, por vía analógica, al auxilio de las normas más elaboradas de la Convención. No obstante lo anterior, es interesante observar que, a pesar de la diversidad de fuentes que la Comisión debe aplicar en materia de derechos protegidos, el procedimiento que se sigue ante ésta en casos de denuncias individuales es substancialmente el mismo."

Conviene destacar que, entre las funciones que posee la Comisión respecto de Estados no partes en la Convención, ella conserva sus competencias anteriores, las que no se han visto menoscabadas con la entrada en vigor de la Convención; dichas funciones se encuentran señaladas en el art. 41 de la Convención, el cual recoge las atribuciones que previamente le confería su Estatuto en los arts. 9 y 9 (bis), incorporando la muy liberal interpretación que la Comisión había hecho sobre el alcance de los mismos, y agregando, respecto de los Estados partes en la Convención, un nuevo literal -el art. 41, letra f), relativo al procedimiento de conciliación-, aplicable únicamente a los Estados partes en la Convención.

90 Esta dualidad de funciones ha llevado a distinguir, en el texto de la Convención, y particularmente en el art. 41, entre las funciones que le competen a la Comisión respecto de los '*Estados Miembros*' de la *OEA* y las que posee respecto de los '*Estados Partes*' en la Convención. Las diferencias entre unas y otras son mínimas, y se refieren básicamente al procedimiento de conciliación, contemplado en el literal f) del art. 48 N° I de la Convención, y a la posibilidad de remitir un caso a la Corte, ambos aplicables sólo a los Estados partes en la Convención.

91 Cfr., en este mismo sentido, Thomas Buergenthal, *El Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos*, en *Anuario Jurídico Interamericano, 1981*, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., 1982, pp. 155 y sig.

92 Cfr. nota 46, supra.

Capítulo II

LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Los antecedentes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se remontan a la Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz, celebrada en Ciudad de México, del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945, en la cual se le encomendó al Comité Jurídico Interamericano que preparara un proyecto de Declaración de los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre;¹ sin embargo, problemas de diverso orden (entre los que hay que incluir el comienzo de la guerra fría) impidieron el cumplimiento de esta tarea. De manera que no fue sino en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores, reunida en Santiago de Chile, en agosto de 1959, en la que -junto con crear la Comisión Interamericana de Derechos Humanos-, se adoptó la decisión de impulsar la preparación de dos convenciones de derechos humanos: una referida a la parte substantiva, y otra dirigida a la creación de una corte o tribunal encargado de aplicar ese Derecho.

El proyecto elaborado por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos fue presentado a la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria -celebrada en Río de Janeiro en noviembre de 1965-, la cual conoció también de las propuestas que, sobre esta materia, habían elaborado los gobiernos de Chile y Uruguay. Sin embargo, en esa ocasión la Conferencia no adoptó ninguna decisión al respecto y remitió todos los antecedentes al Consejo de la Organización, para que los estudiara y oyera lo opinión de los gobiernos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Atendiendo a la invitación del Consejo, en abril de 1967, la

Comisión sometió sus observaciones, que formalizó en un proyecto propio, el cual difiere en varios aspectos de aquel presentado por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos; este proyecto fue, igualmente, transmitido a los gobiernos de los países miembros de la Organización para que formularan sus comentarios.

La concienzuda preparación del proyecto respectivo, junto con las reuniones para su revisión, condujeron a que el Consejo de la OEA convocara a una Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, la cual se reunió en San José de Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969. Sobre la base de los proyectos del Consejo Interamericano de Jurisconsultos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y teniendo en consideración las proposiciones y observaciones formuladas por los gobiernos de los Estados partes, el 21 de noviembre de 1969, la Conferencia aprobó el texto de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** que, en reconocimiento a la hospitalidad del país anfitrión, se acordó denominar también como **Pacto de San José de Costa Rica**.

Para asegurar el respeto de los derechos consagrados en la Convención -a la cual pueden adherirse todos los Estados miembros de la OEA-, y para vigilar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados partes en la misma, se estableció una Comisión Interamericana de Derechos Humanos y una Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En la preparación de la Convención se dio especial importancia a la experiencia europea y, en muchos aspectos, se siguió el esquema adoptado por el **Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales**,⁹⁴ utilizando soluciones semejantes a las previstas en ésta, especialmente en lo que concierne a los órganos competentes y a los mecanismos a través de los cuales se pone en movimiento su maquinaria institucional; esta circunstancia ha llevado a Edmundo Vargas a criticar el que algunas instituciones de la Convención Europea se traspasaran *'mecánicamente'* a la Convención Americana, sin que previamente se efectuaran las necesarias adaptaciones." En realidad, entre uno y otro sistema se pueden apreciar diferencias muy notables, que no siempre se traducen en una más adecuada protección de los derechos humanos en el sistema interamericano, y que tienen que ver con el catálogo de derechos protegidos, con la definición -o la delimitación- de esos mismos derechos, con las circunstancias operativas que permiten su restricción o suspensión en situaciones excepcionales, con las características de los sistemas de denuncia individual o estatal, con las condiciones requeridas para someter una denuncia individual,

94 Suscrito en Roma el 4 de noviembre de 1950, y en vigor desde el 3 de septiembre de 1953. En adelante, la Convención Europea de Derechos Humanos o, simplemente, la Convención Europea.

95 Cfr. su prólogo al libro de Mónica Pinto, *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Editores del Puerto s.r.l., Buenos Aires, 1993, p. 16.

y con la naturaleza y composición de los órganos encargados de velar por la vigencia de los derechos humanos. Desde luego, tampoco se puede omitir mencionar la voluntad política demostrada por los Estados en el marco de uno y otro sistema regional, o la disposición de quienes -ya sea a título de comisionados o de jueces- están llamados a integrar sus órganos de supervisión.

Aunque, en el sistema interamericano, tanto la Asamblea General como el Consejo Permanente de la OEA ejercen algunas competencias en materia de derechos humanos,⁹⁶ y no obstante que en la elaboración de la Convención Americana se tuvo como punto de referencia el modelo del sistema europeo, en lo que concierne a los órganos de protección no se contempló la intervención de un órgano político, que desempeñara una función semejante a la del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Esta circunstancia ha privado al sistema instaurado por la Convención Americana de la debida eficacia para disponer el cumplimiento de las medidas indispensables para asegurar el respeto de los derechos consagrados en la Convención, velando por el cumplimiento de las sentencias de la Corte, o adoptando una decisión cuando el caso no haya sido remitido a la misma, exigiendo el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión y aplicando sanciones en los casos en que el Estado se niegue a hacerlo. De hecho, en un caso en que la Corte informó a la Asamblea General que Honduras se había rehusado a cumplir plenamente sus sentencias en los casos de **Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz**,⁹⁷ ésta no adoptó ninguna decisión exigiendo el cumplimiento de dichas sentencias.

En su aspecto normativo, el sistema creado por la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** se ha visto complementado por dos protocolos adicionales y por algunas convenciones especiales, que tienen el carácter de accesorias de la primera. En efecto, la Asamblea General de la OEA aprobó un protocolo adicional a la Convención, el **Protocolo de San Salvador**,⁹⁸ relativo a derechos económicos, sociales y culturales, y, en su vigésimo período ordinario de sesiones, adoptó un segundo protocolo adicional, relativo a la abolición de la pena de muerte.⁹⁹ Además, se ha suscrito una convención contra la tortura,¹⁰⁰

96 Por ejemplo, la Asamblea General es la destinataria de los informes especiales que elabora la Comisión sobre cualquier país miembro de la OEA, así como de los informes anuales de la Comisión y de la Corte, aun cuando esta última no es un órgano de la OEA.

97 Cfr. el *Informe anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 1991, Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 1991, p. 9.

98 Suscrito en San Salvador, el 17 de noviembre de 1988, sin que -hasta la fecha de escribir estas líneas, junio de 1999- haya obtenido el número suficiente de ratificaciones para su entrada en vigor.

99 Suscrito en Asunción, Paraguay, el 8 de junio de 1990.

100 *Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura*, suscrita en Cartagena de Indias, Colombia, el 9 de diciembre de 1985, y en vigor desde el 28 de febrero de 1987. Ratificada por Venezuela el 26 de agosto de 1991.

una convención contra la desaparición forzada de personas,¹⁰¹ y una convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.¹⁰¹ Esta constante expansión del Derecho de los derechos humanos -tanto en lo que se refiere a su contenido substancial como a los mecanismos de protección-, y que ha sido descrita como el desarrollo progresivo de los derechos humanos,¹⁰¹ ha extendido considerablemente los horizontes del sistema interamericano, sirviendo de complemento a las instituciones y normas previstas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que constituye el corazón, o el eje central, de ese sistema.

Dentro de este muy amplio marco normativo, y sin desconocer la importancia indiscutible que revisten los instrumentos accesorios más recientes, debemos observar que nuestro análisis se centrará en los aspectos institucionales y procesales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A. SU APLICACIÓN INTERNA

La Convención no indica el lugar que ella debe ocupar en el Derecho interno, cuestión que concierne al problema más amplio de la relación entre el Derecho Internacional y el Derecho interno estatal. En todo caso, parece oportuno llamar la atención sobre algunos textos constitucionales recientes, en los que se asigna a los tratados de derechos humanos un lugar prioritario en la jerarquía de las normas del Derecho interno.¹⁰¹

En el ámbito nacional, la aplicación de la Convención se distingue por el carácter autoejecutivo y autónomo de sus disposiciones, sin perjuicio de que, en el acto de darles aplicación, el Estado pueda disponer de un margen de apreciación. En segundo lugar, es preciso señalar que, en el caso de los Estados federales se ha contemplado un régimen particular, distinto del previsto para los Estados que tienen una estructura unitaria; en este aspecto, la Convención Americana se aparta de otros instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Inter

¹⁰¹ *Convención interamericana sobre la desaparición forzada de personas*, aprobada en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, en junio de 1994.

¹⁰² *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem do Pará)*, aprobada en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, en junio de 1994.

¹⁰³ Cfr. Pedro Nikken, *La protección Internacional de los Derechos Humanos: su desarrollo progresivo*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1987.

Cfr., por ejemplo, el art. 5, párrafo 2º, de la Constitución de Chile del 11 de agosto de 1980 y reformada, en este punto, el 17 de agosto de 1989; también, el art. 93 de la Constitución de Colombia del 6 de julio de 1991, y muy especialmente el art. 72 No. 20 de la Constitución de Argentina, luego de la Reforma Introducida a la misma en 1994.

nacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, etc., que imponen las mismas obligaciones a cualquier Estado, independientemente de su estructura unitaria o federal.