

H. R. Prof. Lorenzo SOTERO ALFONSO  
 Presidente del Consejo Nacional de Legislación

Carlos CALZADILLA G.  
 Secretario General del Consejo Nacional de Legislación

ORGANO LEGISLATIVO NACIONAL PRESIDENCIA  
 DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE  
 REPRESENTANTES DE CORREGIMIENTOS  
 República de Panamá, treinta de enero de 1984

H. R. Prof. Lorenzo S. ALFONSO  
 Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de  
 Corregimientos

Carlos CALZADILLA G.  
 Secretario General de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos

b) *El Salvador dispone la Enseñanza Obligatoria de los Derechos Humanos* (Constitución Política, 1983)

## CAPITULO II Derechos sociales

### SECCION III Educación, ciencia y cultura

Artículo 55. La educación tiene los siguientes fines: Lograr el desarrollo integral de la personalidad en su dimensión espiritual, moral y social; contribuir a la construcción de una sociedad democrática más próspera, justa y humana; inculcar el respeto a los derechos humanos y la observancia de los correspondientes deberes; combatir todo espíritu de intolerancia y de odio; conocer la realidad nacional e identificarse con los valores de la nacionalidad salvadoreña, y propiciar la unidad del pueblo centroamericano.

En todos los centros docentes, públicos o privados, civiles o militares, será obligatoria la enseñanza de la historia nacional, el civismo, la moral, la Constitución de la República, los derechos humanos y la conservación de los recursos naturales.

### Preguntas (C)

1. ¿Cómo afectan las normas de derechos humanos reconocidos en tratados al sistema jurídico interno? ¿Qué tiene mayor jerarquía en el Derecho interno, los principios de Derecho Internacional, la Constitución, los tratados, u otras leyes? ¿Cómo llegan los tratados a formar parte del Derecho interno? ¿Puede una ley posterior abrogar una norma establecida por un tratado?

2. ¿Qué evidencia de la influencia de las normas internacionales de derechos humanos se encuentra en las nuevas constituciones del Ecuador, Perú, Guatemala y Nicaragua? Analice los efectos del artículo de la Constitución ecuatoriana. ¿Incorpora esta disposición todos los derechos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos? ¿Cuáles son los alcances del título VIII de la Constitución peruana? ¿Otorga a los individuos el artículo 305, leído conjuntamente en el título VIII, mayores derechos que los que tendrían si el Perú simplemente ratificaba la Convención Americana y aceptaba la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos?

3. ¿En qué normas internacionales se apoyó la Corte Federal de Apelaciones (caso Filartiga) para concluir que el Derecho de Gentes prohíbe el uso de la tortura?

4. ¿Cómo llegó la Corte Federal del Distrito (caso Filártiga) a la conclusión de que las acciones de Peña no eran actos del Estado del Paraguay? ¿Qué efecto legal tuvo dicha decisión? ¿Por qué y hasta qué punto consideró la Corte la ley del Paraguay? ¿Por qué decidió la Corte a favor del derecho a indemnización punitiva a pesar de que la ley del Paraguay no ofrecía tal posibilidad? ¿Qué precedentes hay en el Derecho Internacional para condenarle a un gobierno a pagar daños ejemplares o punitivos? Habiendo perdido la apelación, Peña no volvió a defenderse cuando el caso fue remitido a la Corte *a quo*. ¿Qué derechos procesales perdió al no proseguir su defensa en la decisión respecto de la indemnización? ¿Qué factores tomó en cuenta la Corte al determinar la cantidad de indemnización?

5. ¿Cuál fue el cargo contra Flavio Vargas? ¿En que norma(s) de Derecho Internacional basó su defensa? ¿Qué norma internacional empleó la Corte? ¿Qué rango tiene la Convención Americana respecto de la ley ordinaria de Costa Rica? ¿Qué importancia dio la Corte a la opinión consultiva?

6. ¿Cómo llegó el caso J. B. S. c. A. M. Z. de S. hasta la Corte Suprema de la Argentina? ¿Qué normas del Derecho interno e internacional citó la Corte al decidir el caso? ¿Reconoce la Convención Americana el divorcio?

7. De acuerdo con la ley panameña, ¿cuáles son los derechos

humanos que deben enseñarse? ¿A qué niveles de enseñanza se aplica esta ley? ¿Hasta qué punto cree usted que el contenido mencionado en la ley es apropiado para la educación primaria? ¿Quién decide cuáles son las violaciones directas e indirectas en el ámbito nacional e internacional que se enseñarán? ¿Cómo se puede garantizar que el profesorado y el alumnado tengan plena libertad de discutir dichos temas en el aula? ¿Qué impacto debería tener esta ley sobre la educación de profesores? Compare esta medida con las disposiciones de las Constituciones políticas de El Salvador, El Ecuador (arts. 2º, 26 y 27) y el Perú (arts. 21 y 22), *supra*.

### PROBLEMA III

#### ¿Es eficaz el sistema en el tratamiento de violaciones generalizadas?

#### D) Utilización de misiones de investigación para promover y proteger los derechos humanos: el caso de Chile

(Dinah SHELTON, «Utilization of Fact-Finding Missions to Promote and Protect Human Rights: the Chile Case», *Human Rights Law Journal*, Vol. 2, Parts 1-2, Oct. 1981, 25-36. No se incluyen las notas)

#### V. INFLUENCIA DE LOS PROCEDIMIENTOS SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 1973-1980

¿Fueron los dos procedimientos de instrucción (fact-finding) beneficiosos para mejorar los derechos humanos en Chile? Es muy difícil establecer lazos causales en materia de derechos humanos; no obstante, hay evidencias convincentes de que Chile sí respondió, de modo significativo, a la continuada presión internacional a que se vio sometido desde septiembre de 1973 hasta finales de 1978, cuando se dio por terminado el mandato del Grupo Ad-hoc de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Chile. Hay progresos registrados, bien que reticentes, en la restauración de ciertos derechos humanos básicos, directamente ligados a las investigaciones sobre la situación en Chile por parte de la Comisión y por parte del Grupo Ad-hoc de Trabajo, los más notables en relación con las violaciones más graves: las relativas a ejecuciones, desapariciones, exilio involuntario, tortura y arresto. Poco pro

greso se alcanzó por restaurar el amplio espectro de las libertades políticas. La situación desde 1978, ha destacado un deterioro con respecto a los derechos humanos, pese a que continúan reportándose progresos por algunos observadores.

(En 1976) la Comisión Interamericana presentó su Segundo Informe sobre los Derechos Humanos en Chile a la Asamblea General de la OEA. Algunas leyes nuevas habían sido puestas en vigencia en Chile, proclamadas por el Gobierno como «considerables progresos» hacia los derechos humanos. El Informe de la Segunda Comisión, encontró una violenta reducción del número de personas desaparecidas y la atribuyó a medidas adoptadas por el Gobierno, por organizaciones privadas y por el Alto Comisionado para los Refugiados. En 1974 cerca de 500 personas fueron reportadas por los observadores como desaparecidas, para la primera mitad de 1975, el número fue de 133. De manera semejante, el número de arrestados totales en 1974, se decía ser de 2.777, mientras que a principios de 1975, era de 667. Además, en respuesta a las encuestas de la Comisión, el Gobierno expresó su intención de adoptar medidas legales para determinar la responsabilidad de los miembros del Ejército y la policía acusados de abusos o excesos de poder; sin embargo, no se reportaron medidas concretas por la Comisión, la cual declaró que «la falta o atraso de las investigaciones de tales violaciones, contribuye decisivamente a incitar la perpetración de nuevas violaciones por el personal subalterno a cargo del mantenimiento del orden público y de la defensa de la seguridad interna del Estado, aún y cuando los abusos y excesos puedan no estar autorizados por sus superiores jerárquicos.

El Segundo Informe de la Comisión afirmó que el derecho a la libertad física de la persona, «continúa siendo ignorado frecuentemente por el Gobierno de Chile, y que algunas de las normas promulgadas más o menos recientemente sobre esta materia, parecen ir dirigidas más bien a servir de instrumentos de propaganda, que a ser medidas eficaces para la protección de los derechos humanos». El Informe anotó que «el Decreto supremo 187, manifiesta el propósito de desarrollar esa "política contra la tortura" eficaz, cuya ausencia habíamos recalado en la primera recomendación de nuestro Primer Informe, en octubre de 1974».

La conclusión del Segundo Informe fue de que había habido «una disminución cuantitativa de las lesiones a ciertos derechos humanos fundamentales». La Comisión específicamente citó menos arrestos arbitrarios, períodos más cortos de privación de libertad sin el debido proceso, y una mayor restricción en el uso de la jurisdicción y procedimientos cas-

trenses. Sin embargo, la Comisión encontró una infracción continuada de otros derechos civiles y políticos, incluyendo una prohibición total de actividades políticas y amenazas a los derechos de expresión, asociación y reunión.

El Informe de la Comisión fue tratado por la Asamblea General de la OEA en su sesión de Santiago de Chile, en junio de 1976. El Representante de los Estados Unidos señaló que el texto del Informe de la Comisión, apareció completo en los principales periódicos chilenos junto con la réplica del Gobierno chileno. La Asamblea General de la OEA, luego de considerar el informe de la Comisión, encontró «una disminución cuantitativa en las lesiones a ciertos derechos humanos fundamentales», señalando también, que «algunas de las disposiciones legales destinadas a prevenir la violación de aquéllos no trajeron efectos beneficiosos apreciables». Encontró también que la información suministrada por el Gobierno de Chile era suficiente para desvanecer los cargos contra él, en algunos, aunque no en todos los casos.

La medida del mejoramiento durante el final de 1976, permaneció sujeta a diversas interpretaciones: Chile informó que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) estaba terminando sus operaciones en Chile debido al mejoramiento en la situación de los derechos humanos. El Grupo de Trabajo contestó que los informes del retiro del CICR «no se conforman con la información recibida por el Grupo de fuentes autorizadas». De hecho, hubo un cambio en las operaciones del CICR, pero no al punto de terminar completamente su vigilancia de la situación en Chile. En una carta del 14 de diciembre de 1976, el CICR confirmó que sus actividades en Chile serían mancomunadas con las de su delegación regional para el extremo meridional del América del Sur. Apoyando en parte la caracterización hecha por el gobierno de su acción, establecía que el «CICR ha podido seguir de cerca la normalización gradual de la situación, en lo referente a los detenidos en Chile, durante los meses pasados»; consiguientemente, estaba reduciendo «considerablemente el número de su personal en Chile». En un informe separado, el CICR afirmó que, durante 1976, tuvo acceso a todos los lugares de detención oficiales, y que, de septiembre en adelante, las visitas en condiciones normales, valga decir las entrevistas, se conducían sin la presencia de testigos». El informe del CICR agregaba que «en vista de la reducción sustancial en el número de prisioneros, comparado con la situación de principios de 1976, el CICR... decidió modificar sus arreglos locales», colocándolos bajo control regional y dejando una pequeña delegación «para ocuparse de problemas humanitarios que todavía surjan».

El Informe de 1977, del Grupo de Trabajo *ad-hoc*, se concentró en la responsabilidad del Gobierno por las desapariciones, acumulando considerable evidencia de la participación del mismo en esta práctica. La persuasividad de esta prueba, se tradujo en una creciente presión internacional sobre Chile, tras de la presentación del informe del Grupo de Trabajo Ad-hoc y del Tercer Informe de la Comisión sobre desapariciones. Después de esto, las desapariciones prácticamente cesaron en 1977, sin que se haya informado de ningún caso confirmado desde octubre de 1977.

Establecer un vínculo causal entre los procedimientos internacionales y la acción gubernamentales, en el mejor de los casos, asunto difícil. Además de las múltiples variantes que podrían sugerirse para registrar los cambios que se informan puede surgir el problema del ocultamiento deliberado del elemento causal por los gobiernos. Por razones de soberanía, orgullo y precedente, pocos Estados tienen la voluntad de admitir abiertamente que los cambios de su política y práctica son debidos a la presión internacional, especialmente si esta aceptación implica la admisión tácita de que han ocurrido violaciones del Derecho Internacional. Sin embargo, en el caso de las desapariciones en Chile, la cesación de esta práctica parece atribuible, por lo menos en parte, a la concentrada atención internacional sobre el caso de Chile. Durante el período 1974-1978 cuando las desapariciones venían declinando en Chile, estaban aumentando a lo largo del resto de América Latina y Central. No parece ser que el Gobierno de Chile simplemente las cambió por otras formas severas de represión, puesto que los informes de las Naciones Unidas, de la Comisión, los estatales y los no gubernamentales, muestran una declinación coincidente, durante el mismo período, en la incidencia de la tortura, arrestos y exilios involuntarios. Tampoco parece, que las 635 personas desaparecidas no registradas, representen a todos los adversarios políticos de quienes el Gobierno quisiera desembarazarse: la oposición política al gobierno, no solo continuó, sino que se incrementó durante el período en cuestión.

La Comisión también observó progresos en 1978. Encontró que «a la luz de los hechos y antecedentes, se produjeron en Chile significativos cambios en lo que respecta a la situación de los dos más fundamentales derechos, el derecho a la vida y a la integridad personal, al haber cesado los casos de detenidos desaparecidos y al haber disminuido considerablemente la práctica de la tortura la que, sin embargo, todavía no se encuentra definitivamente erradicada en Chile».

La Comisión Interamericana y las Naciones Unidas, continúan observando los derechos humanos en Chile, pero el

nivel de su fiscalización ha decrecido desde el período anterior a la visita del Grupo de Trabajo Ad-hoc. Más aún, el Gobierno se ha vuelto menos abierto a cooperar, con lo que ahora percibe como un señalamiento discriminatorio de Chile, por efecto de una atención indebida. El resultado es el de que, desde fines de 1978, pocos observadores han notado algún progreso en las condiciones de derechos humanos en Chile, mientras otros, inclusive el Relator Especial, han encontrado que la situación se está deteriorando drásticamente.

### E) El Salvador: el Impacto del Informe de la CIDH (1978-79)

#### 1. OPINIÓN DEL PRESIDENTE DE LA CIDH

(Asamblea General, Décima Sesión Ordinaria, Primera Comisión, Asuntos Jurídicos y Políticos, «Acta de la Tercera Sesión», OEA/Ser. P., AG/Com. I/Acta 3 ref. 1, 22 noviembre 1980, textual, 48-51)

*El Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (Sr. Farer): Gracias señor Presidente. Ahora, a nombre de la Comisión, voy a presentar el informe sobre El Salvador:

El Informe original de la Comisión sobre la situación en El Salvador, fue aprobado el 19 de noviembre de 1978, basado en parte a la visita a ese país, que ocurrió antes de enero, el informe concluía, como muchos de ustedes recordarán, en que tanto durante la Administración del Presidente Romero, como de la de su predecesor existieron violaciones generalizadas y graves de derechos humanos fundamentales, y hacían varias recomendaciones con las cuales ustedes también están familiarizados.

Inmediatamente antes de la última Asamblea General, como ustedes saben, un nuevo Gobierno asumió el poder en El Salvador, reemplazando la Administración del Presidente Romero. Los representantes de ese Gobierno en la Novena Asamblea General, en La Paz, declararon que una de las razones principales para la deposición del anterior Gobierno eran las violaciones, por su parte, de los derechos humanos del pueblo salvadoreño, lo cual coincidía, por supuesto, con la percepción existente sobre el anterior gobierno, y se reflejaba en el Informe de la Comisión.

La Asamblea General, entonces, adoptó la Resolución 446 (AG/RES, 446 -IX-0/79-), en la que se tomaba nota de que la Delegación salvadoreña había informado a los Estados americanos, que el fin básico del Gobierno Revolucionario era

garantizar el pleno respeto de los derechos humanos, y de que, por lo tanto, estaba solemnemente comprometido a llevar a cabo las necesarias reformas políticas, económicas y sociales. La Asamblea General, en su resolución, en la parte dispositiva de su Resolución, expresaba la esperanza de que «el Gobierno de El Salvador velará por el cumplimiento estricto de las medidas que ha adoptado u ofrecido adoptar y por el de las recomendaciones contenidas en el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sean cumplidas, de manera que con el objeto de permitir el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

¿Qué ha ocurrido?

Primero, permítanme referirme muy brevemente a ciertos desarrollos legales. Durante un breve período se levantó el Estado de Sitio, pero después de este breve período fue restablecido de mes en mes, y hasta donde sabemos, permanece en vigencia hoy.

El 19 de octubre de 1979, el Gobierno proclamó una amnistía general, que se cita en la página 137 del Informe, e invitó a todos los dirigentes de organizaciones políticas y laborales que se hallaban en el extranjero, a regresar y a tomar una parte activa en la vida política de la Nación; un desarrollo muy positivo.

Además, en consecuencia con la recomendación de la Comisión, el Gobierno disolvió formalmente una organización conocida como «Orden». Esta era una organización de tipo paramilitar, nominalmente privada, pero de hecho controlada por el Presidente y sus adláteres, como lo admitió el Presidente Romero en un franco cambio de impresiones con la Comisión, durante la visita de ésta. Y la Comisión había llegado a la conclusión de que esta organización era responsable, de que sus funcionarios eran responsables, por un número significativo de las violaciones más graves de los derechos humanos que han ocurrido en El Salvador. Así pues, fue con gran placer que la Comisión tomó nota de la disolución oficial de esta organización; sin embargo, aparentemente, a pesar de que ha sido oficialmente disuelta no ha sido reprimida eficazmente en todas sus partes, ni desarmada, y así, parece que algunos de sus antiguos miembros de la organización oficial «Orden» continúan operando como una fuerza paramilitar y contribuyendo a la espiral de violencia que está experimentando El Salvador. El 21 de agosto de 1979 se declaró un estado de emergencia y todos los empleados de los servicios públicos fueron colocados bajo el mando de las fuerzas armadas.

Estos son algunos de los más importantes desarrollos legales en el campo de los derechos políticos y civiles.

En el de los derechos económicos y sociales, ustedes recordarán que el caso de El Salvador fue el primero en que la Comisión detectó y discutió el problema de tales derechos y reconoció la íntima relación entre la violación de los derechos civiles y políticos en El Salvador y su fracaso en el área de los derechos económicos y sociales.

El nuevo Gobierno emprendió una serie de iniciativas importantes en el campo de esos derechos económicos y sociales. La más profunda en sus implicaciones fue la reforma agraria, sobre la que todos ustedes han leído. Adicionalmente, se decretó la nacionalización de los bancos y del comercio exterior. Se esperaba que estas disposiciones y las diversas medidas que se tomaron finalmente para hacerlas efectivas, conducirían a un considerable mejoramiento de la extrema pobreza de una parte sustancial de la población.

Permítaseme volver, por un momento, al derecho a la vida y la protección o la falta de protección del mismo:

En su informe original sobre la situación en El Salvador, la Comisión había recomendado que el Gobierno investigara los casos de muerte y desaparición, para determinar los responsables y aplicar contra ellos el rigor de la ley. Al principio del nuevo Gobierno se estableció un Comité Especial para investigar la localización de prisioneros políticos desaparecidos, y para determinar los responsables de sus desapariciones.

La conclusión inicial de ese organismo fue la de que ya no existían en ningún centro de reclusión de la República más prisioneros políticos que hubieran sido previamente calificados como desaparecidos, y que éstos se presumían muertos. Yo creo que, en vista de que ninguno de ellos ha reaparecido posteriormente, esa presunción es probablemente correcta en su conjunto. El trabajo de la Comisión Especial continuó; se descubrieron cerca de cien cadáveres en varios lugares; se identificaron unos pocos como de personas ausentes desaparecidas; otros, no pudieron ser identificados. Finalmente, el 27 de noviembre, si ustedes observan las páginas 138 a 139 del informe en el texto inglés, el 27 de noviembre se emitió un informe preliminar, recomendando que los ex Presidentes Molina y Romero fueran encausados como responsables de las desapariciones que los Directores de la Guardia Nacional, la Oficina de Tesorería de la Policía y la Policía Nacional de los regímenes anteriores, fueran también encausados y que se tomaran medidas para compensar a las familias de los prisioneros políticos desaparecidos, cuyas muertes se confirmaran o se presumieran.

En términos de fijar responsabilidades, esto fue para nosotros un comienzo muy prometedor. Desafortunadamente,

este comienzo no parece haber desembocado en un informe final, que establezca las conclusiones razonadas de la Comisión, y proporcione una base fáctica sólida para llegar a conclusiones respecto a los grados de responsabilidad por las desapariciones y los aparentes asesinatos de varios prisioneros políticos.

## 2. LA CAÍDA DE ROMERO (1979)

(Robert ARMSTRONG, Janet SHENK, *El Salvador. The Face of a Revolution*, Boston, South end Press, 1982, 106-107). 1979:

### El comienzo del fin

Mientras más personas definían sus posiciones, las líneas del conflicto se aclararon y los dos Romero, el general y el arzobispo, llegaron a representar los dos polos del conflicto. Los dos viajaron a México en enero de 1979...

El General Carlos Humberto Romero fue a México para conseguir un contrato por petróleo mexicano, y más importante, para borrar la imagen de su nación como un paria internacional. El viaje fue un desastre en los dos sentidos: el acuerdo sobre el petróleo fue tentativo, y sus anfitriones fueron menos que efusivos en recibir de huésped al dictador de la reputación manchada. Pero recibió el golpe final cuando un informe sobre los derechos humanos en El Salvador cayó en manos de la prensa antes de su divulgación oficial.

Ese informe -el resultado de una investigación de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos- se preparaba desde hacía un año. La Comisión de la OEA había estado en El Salvador en enero de 1978, a la invitación de un presidente demasiado seguro de sí mismo. El General Romero tomó mucho cuidado de camuflar el aparato de la represión, escondiendo lo que pudiera la evidencia de años de tortura. Pero la Comisión llegó a penetrar el velo de seguridad y fue asombrada por lo que encontró.

El General Romero fue bombardeado con preguntas sobre el informe durante una conferencia de prensa en la ciudad de México. Además de condenar la existencia de cámaras de tortura, el informe condenó a ORDEN y las fuerzas de seguridad y reservó su crítica más fuerte para la Ley de Orden Público. Romero revocó dicha ley un mes después, pero el daño a su imagen en el exterior y a sus relaciones con Washington fue irreparable.

**F) Argentina: eficacia de los procedimientos de la CIDH****1. DECLARACIONES DEL PRESIDENTE DE LA CIDH**

(Asamblea General, Décima Sesión Ordinaria, Primera Comisión, Asuntos Jurídicos y Políticos, «Acta de la Cuarta Sesión», OEA/Ser. P., AG/Com. I/ACTA 4/80, 23 de noviembre de 1980, textual 4-14).

*El Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos*

*Humanos* (Sr. Farer): Muchas gracias Señor Presidente.

Comenzaré, pues, ahora, con un resumen del Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina:

A mediados de la pasada década, un gran número de denuncias comenzó a llegar a la Comisión alegando graves violaciones de los derechos humanos en Argentina. Esta marea de denuncias continuó aumentando a través de los años 1976-77. Se referían a una serie de fenómenos, pero el que aparecía más prominentemente era el de las desapariciones. La Comisión tramitó cada uno de estos casos de una manera normal, pero en vista de su número y de la rapidez creciente con que llegaban a ella, comenzó también a sostener varias tandas de discusiones con funcionarios del Gobierno de la Argentina. La respuesta de éste a las preguntas de la Comisión sobre estos casos, fue, la mayoría de las veces expedita, pero, también la mayoría de las veces, nada esclarecedora. En el caso de las desapariciones, casi siempre la respuesta del Gobierno, tanto oficial como extraoficial, fue de que la persona en cuestión no había sido arrestada por las fuerzas de seguridad, y no se encontraba actualmente detenida.

En el período anterior a nuestra visita, hubo muchas evidencias de brutalidad física de parte de los guardias, a pesar de que ésta disminuyó, se nos dijo, disminuyó significativamente, en el período inmediatamente anterior a dicha visita. Había, yo diría, una sensación general de ansiedad e inseguridad; y yo podría resumirlo, agregando que las condiciones de estos detenidos eran más severas, con mucho, que las impuestas a los condenados por asesinatos y otros crímenes comunes, muchos de ellos detenidos en las mismas prisiones. Ahora, aunque sea al final, quisiera referirme a las circunstancias que han acontecido desde nuestra visita: en este caso, diré de una vez que ha habido, según se nos ha informado, algún mejoramiento en la condición de estos detenidos: el período de encierro en celdas, en cierto modo se ha reducido; se les ha otorgado la posibilidad de hacer algún ejercicio; ha habido algún acceso a libros y periódicos; el número de visitas se ha aumentado. Todo esto representa mejoras significativas; yo diría que no ha levantado por completo a estos dete

nidos al mismo nivel de los asesinos y otros criminales comunes, pero que los ha traído mucho más cerca de este nivel.

Agregaré también, que una de las recomendaciones preliminares y finales de la Comisión, a nuestro juicio muy exigente, fue de que el Gobierno tomara medidas para mejorar esas condiciones. Pero el efecto acumulativo de las mismas ha sido, en ciertos casos, el progresivo deterioro mental de los prisioneros. Recientemente se nos informó que, desde la visita de la Comisión, han ocurrido cinco suicidios entre ellos. Está, por ejemplo, el caso del prisionero Edgardo Domingo Guerra, que ha permanecido detenido a la orden del Poder Ejecutivo desde abril de 1975, y que se suicidó en uno de los centros de detención más severos: la Unidad 6 de Rawson, que había sido visitada por mi colega don Andrés Aguilar. Otro prisionero, mantenido a la orden del Poder Ejecutivo desde octubre de 1976, también se suicidó recientemente; estaba detenido en la Unidad 9, en La Plata, que es la prisión que yo visité. Hay otros tres casos, y me temo seriamente que habrá aún más, porque las personas mantenidas en esas condiciones por largos períodos, simplemente se desesperan.

Ahora concluyo: simplemente me referiré a cierto desarrollo ocurrido desde nuestra visita y desde la preparación de este Informe. Me he referido ya al modesto mejoramiento de las condiciones en prisión. Con respecto a los desaparecidos, los desaparecidos, por un lado, el número de desapariciones ha declinado dramáticamente, tanto antes como después de la visita de la Comisión; sin embargo, aún durante la visita de la Comisión, hubo por lo menos un arresto que comenzó de la manera tradicional, esto es la persona desaparecida era aprehendida sin notificación a la familia u otras personas de donde era llevada; se mantenía detenida por un cierto período, y luego reaparecía. Y ha habido algunas denuncias de desapariciones en los meses recientes, pero, como digo, en términos numéricos, la diferencia es dramática. Sin embargo, en lo que se refiere a los desaparecidos durante el período de 1976 a 1979, lamento decirlo, ningún progreso se ha alcanzado; y, ciertamente, funcionarios muy altos del Gobierno de Argentina se han referido a estas personas como «aquellos que ya no están con nosotros», lo que parecería implicar, coincidir con la conclusión de la Comisión, de que la mayoría de estas personas de hecho están muertas.

## 2. EL IMPACTO INTERNACIONAL: DOS OPINIONES

a) *John Simpson y Jana Bennett, «The Disappeared and the Mothers of the Plaza»*  
(New York, St. Martin's Press, 1985), 280.

El informe de la Comisión fue la réplica más eficaz al argumento de que se hubiera exagerado la represión en la Argentina; en 266 páginas concisas y sin emoción se narraban docenas de casos y se pidió al Gobierno de la Argentina que enjuiciara a las personas que trabajaban por el Gobierno y que habían sido responsables de asesinatos, que compilara un registro de los desaparecidos, y que hiciera cambios significativos en las medidas de emergencia. Las autoridades militares no prestaron atención a dichas recomendaciones, pero no pudieron ignorar la existencia del informe. El hecho de que había sido elaborado por un grupo de personas de impecables credenciales quería decir que las autoridades argentinas ya no pudieron fingir que no hubieran ocurrido violaciones masivas de derechos humanos. En cambio, se volvieron a las justificaciones anteriores -la compañía de terrorismo por los guerrilleros de izquierda y la amenaza a la seguridad del Estado-. Ahora, sin embargo, no eran nada convincentes.

b) MIGNONE, ESTLUND, ISSACHAROFF, «Dictatorship on Trial: Prosecution of Human Rights Violations in Argentina», *The Yale Journal of International Law*, 10: 1, Fall 1984, 119-120.

En septiembre de 1979, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos llevó a cabo una investigación de abusos de derechos humanos en la Argentina. La Argentina, como miembro de la OEA, fue sujeto a la decisión de hacer una investigación, aunque no aceptó las convenciones de derechos humanos de la OEA ni la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos hasta 1984. El informe y las recomendaciones de la Comisión, publicados en 1980, no fueron obligatorios. Sin embargo, la visita y el informe fueron de mucha importancia en crear una presión política internacional sobre el Gobierno de la Argentina, y en contribuir a una mayor receptividad a los miles de refugiados políticos argentinos. Dentro de la Argentina, el informe fue prohibido pero circuló clandestinamente -ya se ha publicado como «El Informe Prohibido»- y fue de mucho valor en despertar a muchos argentinos a una situación que no habían querido reconocer. La visita de la OEA, su informe,

y los principios del Derecho Internacional de derechos humanos en que se fundaron, contribuyeron indirectamente en esa forma a la caída de la dictadura argentina en 1983.

**Preguntas (D-F)**

1. Los informes sobre países se realizan para tratar situaciones que implican cargos de violaciones masivas de derechos humanos. Frecuentemente, estas situaciones, o siguen, o son contemporáneas a estallidos de violencia o guerra civil. En tales situaciones, en que el gobierno percibe el problema en términos de supervivencia y autodefensa, ¿cuánto pueden lograr el derecho o los procedimientos internacionales?

2. ¿Tuvo la Comisión una influencia significativa en alguna de las situaciones de violaciones masivas descritas arriba (Chile, El Salvador, Argentina)? ¿En qué campos cree usted que la Comisión tuvo éxito, si en alguno?

3. ¿Deberían aplicarse sanciones para hacer efectivas las normas de derechos humanos? Si es así, ¿qué tipo de medidas de ejecución recomendaría usted? ¿Sanciones políticas o económicas? ¿Será útil en, este sentido la Resolución de la XVII Reunión de Consulta relativa a Nicaragua? ¿La resolución que excluyó al Gobierno de Cuba?

4. ¿Podría un grupo de Estados plantear una queja ante la Comisión Interamericana? ¿Mediante cuál mecanismo? ¿Podría llegar tal queja a la Corte Interamericana? ¿Por qué cree usted que no se ha utilizado este mecanismo todavía? ¿Cree que este mecanismo podría ser más eficaz que la discusión a nivel de Consejo Permanente, Asamblea General o Reunión de Consulta? ¿Cuáles serían las ventajas o desventajas de cada foro?

5. Evalúe la eficacia del sistema en el tratamiento de violaciones generalizadas, tomando en cuenta el material del capítulo IV. ¿Le parece más o menos efectivo que el sistema europeo o el mecanismo del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos?

## PROBLEMA

## IV

**¿Cuán eficaz es la competencia consultiva de la Corte?**

**G) Tratados sujetos a la competencia consultiva de la Corte** (Corte Interamericana, Opinión Consultiva OC-/82, 24 de septiembre de 1982, «Otros tratados» objeto de la función consultiva de la Corte, artículo 64, Convención Americana sobre Derechos Humanos», *Informe Anual, 1983*, OEA/Ser. L/V/III.9, Doc. 13, 3 de septiembre de 1983. Original: español, 13-28).

## I

*Planteamiento del problema*

8. El Gobierno del Perú pregunta, en relación con el artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, «la Convención»):

«¿Cómo debe ser interpretada la frase: "o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos"?

En relación con dicho tema, el Gobierno peruano solicita que la consulta absuelva las siguientes preguntas específicas:

Esa frase se refiere y comprende:

a) ¿Solamente los tratados adoptados dentro del marco o bajo los auspicios del Sistema Interamericano?; o

b) ¿Los tratados concluidos únicamente entre Estados Americanos, o sea que la referencia está limitada a los tratados en que son partes exclusivamente Estados Americanos?; o

c) ¿Todos los tratados en los que uno o más Estados Americanos sean partes?»

9. El artículo 64 de la Convención señala:

«1. Los Estados Miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

2. La Corte, a solicitud de un Estado Miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.»

## II

*El marco general del problema*

14. El artículo 64 de la Convención confiere a esta Corte la más amplia función consultiva que se haya confiado a tribunal internacional alguno hasta el presente. Están legitimados para solicitar opiniones consultivas la totalidad de los órganos de la Organización de los Estados Americanos que enumera el capítulo X de la Carta, e igualmente todo Estado miembro de la misma, sea o no parte de la Convención. El objeto de la consulta no está limitado a la Convención, sino que alcanza a otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos, sin que ninguna parte o aspecto de dichos instrumentos esté, en principio, excluido del ámbito de esa función asesora. Por último, se concede a todos los miembros de la OEA la posibilidad de solicitar opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.

15. La amplitud de los términos del artículo 64 de la Convención contrasta con lo dispuesto para otros tribunales internacionales. Así, el artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas, confiere competencia a la Corte Internacional de Justicia para emitir opiniones consultivas, sobre cualquier cuestión jurídica, pero restringe la posibilidad de solicitarlas, a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad, o, en ciertas condiciones, a otros órganos y organismos especializados de la Organización; en cambio, no autoriza para ello a los Estados miembros.

16. Dentro del ámbito de la protección internacional de los derechos humanos, el Protocolo número 2 a la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, otorga competencia a la Corte Europea, para emitir opiniones consultivas, pero la somete a límites precisos. Sólo el Comité de Ministros puede formular una solicitud en ese sentido; y la opinión únicamente puede versar sobre cuestiones jurídicas relativas a la interpretación de la Convención y sus Protocolos, excluido todo lo que se refiera al contenido o extensión de los derechos y libertades definidos en esos instrumentos, así como los demás asuntos que, en virtud de un recurso previsto en la Convención, podrían ser sometidos a la Comisión Europea de Derechos Humanos, a la propia Corte o al Comité de Ministros.

25. La función consultiva de la Corte no puede desvincularse de los propósitos de la Convención. Dicha función tiene por finalidad coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidas los distintos órganos de la OEA. Es obvio que toda solicitud de opinión consultiva que se aparte de ese fin debilitaría el sistema de la Convención y desnaturalizaría la competencia consultiva de la Corte.

26. Las anteriores consideraciones fundamentan un segundo grupo de límites que se derivan del contexto en que se ha conferido a la Corte competencia consultiva, así como del objeto y fin de la Convención. Esta última, sin embargo, no precisa, *a priori*, la extensión de esos límites ni el alcance de esa competencia. Difieren en este sentido el sistema americano y el europeo de protección a los derechos humanos, pues el Protocolo número 2 a la Convención Europea (artículo 1 .0.2) excluye expresamente del ámbito consultivo ciertas materias, según se ha señalado en el párrafo 16.

27. En la concepción del artículo 64 del Pacto de San José, en cambio, no se considera excluida expresamente ninguna materia concerniente a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, de manera que esos límites generales están llamados a adquirir su dimensión precisa en cada caso concreto que la Corte haya de considerar. Es éste el sistema reconocido por la jurisprudencia internacional y por el Derecho Internacional general.

28. La Corte interpreta, tal como lo ha hecho la Corte Internacional de Justicia, que la competencia consultiva es de naturaleza permisiva y que comporta el poder de apreciar si las circunstancias en que se basa la petición son tales que la lleven a no dar una respuesta (cfr. *Interpretation of Peace Treaties*, 1950, ICJ 65).

29. Los términos amplios en que está concebido el artículo 64 de la Convención y la circunstancia de que el Reglamento de la Corte disponga que ésta se inspirará, para el procedimiento en materia consultiva, en las disposiciones que regulan los casos contenciosos, en cuanto resulten aplicables, ponen de manifiesto el importante poder de apreciación del tribunal, para valorar las circunstancias de cada especie, frente a los límites genéricos que la Convención establece para su función consultiva.

30. Ese amplio poder de apreciación no puede, sin embargo, confundirse con una simple facultad discrecional para emitir o no la opinión solicitada. Para abstenerse de responder una consulta que le sea propuesta, la Corte ha de tener

razones determinantes, derivadas de la circunstancia de que la petición exceda de los límites que la Convención establece para su competencia en ese ámbito. Por lo demás, toda decisión por la cual la Corte considere que no debe dar respuesta a una solicitud de opinión consultiva, debe ser motivada, según exige el artículo 66 de la Convención.

31. De las anteriores consideraciones puede concluirse, por una parte, que un primer grupo de limitaciones a la competencia consultiva de la Corte viene dado, por la circunstancia de que sólo puede conocer, dentro de esta función, sobre la interpretación de tratados en que esté directamente implicada la protección de los derechos humanos en un Estado miembro del sistema interamericano. Por otra parte, que un segundo grupo de limitaciones se desprende de la inadmisibilidad de toda solicitud de consulta que conduzca a desvirtuar la jurisdicción contenciosa de la Corte, o en general, a debilitar o alterar el sistema previsto por la Convención, de manera que puedan verse menoscabados los derechos de las víctimas de eventuales violaciones de los derechos humanos. Por último, la Corte ha de considerar las circunstancias de cada caso, y si por razones determinantes concluye que no sería posible emitir la opinión solicitada sin violentar esos límites y desnaturalizar su función consultiva, se abstendrá de responderla por decisión motivada.

### III

#### *Los tratados objeto de opiniones consultivas*

34. Ni la solicitud del Gobierno del Perú, ni la Convención, distinguen, en esa perspectiva, entre tratados multilaterales y tratados bilaterales, así como tampoco entre tratados que tengan por objeto principal la protección de los derechos humanos y tratados que, aun con otro objeto principal, contengan disposiciones concernientes a esta materia, como ocurre, por ejemplo, con la Carta de la OEA. La Corte considera que las respuestas que se den a las interrogantes planteadas en el párrafo 32 resultan aplicables a todos estos tratados, puesto que el problema de fondo consiste en determinar cuáles son las obligaciones internacionales contraídas por los Estados americanos que están sujetas a interpretación consultiva y cuáles las que no podrían estarlo. No parece, pues, determinante el carácter bilateral o multilateral del tratado fuente de esa obligación, ni tampoco cuál sea su objeto principal.

35. Tampoco define la Convención, ni se plantea en la solicitud del Gobierno del Perú, qué debe entenderse por «Estados Americanos» en la disposición del artículo 64. La Corte interpreta que, conforme al sentido corriente que ha de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos, tal expresión alude a todos los Estados que pueden ratificar o adherirse a la Convención, según el artículo 74 de la misma, es decir, a los miembros de la OEA.

36. El conjunto de interrogantes formuladas por el Gobierno del Perú conduce a la siguiente pregunta, que debe responderse igualmente de acuerdo con el texto del artículo 64 y con el objeto y fin del tratado: ¿está dentro del propósito de la Convención excluir, *a priori*, toda opinión consultiva de la Corte sobre obligaciones internacionales contraídas por Estados americanos, y que conciernan a la protección de los derechos humanos, por el solo hecho de que la fuente de dichas obligaciones sea un tratado concebido fuera del sistema interamericano o de que también sean partes del mismo Estados ajenos a ese sistema?

37. La interpretación textual del artículo 64 de la Convención no conduce a deducir que ese propósito restrictivo esté presente en dicho tratado. En los párrafos 14 a 17 se ha destacado la amplitud con que ha sido concebida la competencia consultiva de la Corte. Dentro de ese contexto, el sentido corriente de los términos del artículo 64 no permite considerar que se haya buscado la exclusión de su ámbito a ciertos tratados internacionales, por el solo hecho de que Estados ajenos al sistema interamericano sean o puedan ser partes de los mismos. En efecto, la sola limitación que nace de esa disposición es que se trate de acuerdos internacionales concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. No se exige que sean tratados entre Estados americanos, o que sean tratados regionales o que hayan sido concebidos dentro del marco del sistema interamericano. Ese propósito restrictivo no puede presumirse, desde el momento en que no se expresó de ninguna manera.

38. La distinción implícita en el artículo 64 de la Convención alude más bien a una cuestión de carácter geográfico político. Dicho más exactamente, lo que interesa es establecer a cargo de qué Estado están las obligaciones cuya naturaleza o alcance se trata de interpretar y no la fuente de las mismas. Si el fin principal de la consulta se refiere al cumplimiento o alcance de obligaciones contraídas por un Estado miembro del sistema interamericano, la Corte es competente para emitirla, aun cuando fuera inevitable interpretar el tratado en su conjunto. En cambio, no sería competente si el propósito principal de la consulta es el alcance o el cumpli-

miento de los compromisos internacionales asumidos por Estados ajenos a dicho sistema. Esta distinción destaca nuevamente la necesidad de resolver en cada caso según las circunstancias concretas.

39. La conclusión anterior se pone especialmente de relieve al examinar lo dispuesto por el artículo 64.2 de la Convención, que autoriza a los Estados miembros de la OEA para solicitar una opinión consultiva sobre la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Se trata, en este caso, de un servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales referentes a dicha materia. En esa perspectiva, habida cuenta de que un Estado americano no está menos obligado a cumplir con un tratado internacional por el hecho de que sean o puedan ser partes del mismo Estados no americanos, no se ve ninguna razón para que no pueda solicitar consultas sobre la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y tratados concernientes a la protección de los derechos humanos, que hayan sido adoptados fuera del marco del sistema interamericano. Existe, además, un interés práctico en que esa función interpretativa se cumpla dentro del sistema interamericano, aun cuando se trate de acuerdos internacionales adoptados fuera de su marco, ya que, como se ha destacado respecto de los métodos regionales de tutela, éstos «son más idóneos para la tarea y al mismo tiempo podríamos decir que son más tolerables para los Estados de este hemisferio...» (cfr. SEPÚLVEDA, César, «Panorama de los Derechos Humanos», en *Boletín del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, septiembre-diciembre 1982, pág. 1054).

41. En la Convención se advierte una tendencia a integrar el sistema regional y el sistema universal de protección de los derechos humanos. En el Preámbulo se reconoce que los principios que sirven de base a ese tratado han sido también consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que «han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional». Igualmente, varias disposiciones de la Convención hacen referencia a otras convenciones internacionales o al Derecho Internacional, sin restringirlas al ámbito regional (arts. 22, 26, 27 y 29, por ejemplo). Dentro de ellas, cabe destacar muy especialmente lo dispuesto por el artículo 29, que contiene las normas de interpretación de la Con-

vención y que se opone, en términos bastante claros, a restringir el régimen de protección de los derechos humanos atendiendo a la fuente de las obligaciones que el Estado haya asumido en esa materia. Dicho artículo textualmente señala:

«Artículo 29. Normas de interpretación:

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.»

42. Es necesario destacar particularmente la importancia que tiene, en la consulta solicitada, lo dispuesto por el artículo 29.b). La función que el artículo 64 de la Convención atribuye a la Corte forma parte del sistema de protección establecido por dicho instrumento internacional. Por consiguiente, este tribunal interpreta que excluir, *a priori*, de su competencia consultiva tratados internacionales que obliguen, a Estados americanos, en materias concernientes a la protección de los derechos humanos, constituiría una limitación a la plena garantía de los mismos, en contradicción con las reglas consagradas por el artículo 29.b).

48. De todo lo anterior puede concluirse que el propio texto del artículo 64 de la Convención, el objeto y fin de la misma, las normas de interpretación consagradas en el artículo 29, la práctica de la Comisión y los trabajos preparatorios, están todos orientados unívocamente en el mismo sentido. No existe ninguna razón para excluir, previa y abstractamente, que pueda solicitarse de la Corte, y ésta emitir, una consulta sobre un tratado aplicable a un Estado americano en materia concerniente a la protección de los derechos humanos, por el solo hecho de que sean también partes de dicho tratado, Estados que no pertenecen al sistema interamericano, o de que no haya sido adoptado dentro del marco o bajo los auspicios de éste.

52. Por consiguiente, en respuesta a la consulta del Gobierno del Perú sobre el significado de la frase «o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos» contenida en el artículo 64 de la Convención,

LA CORTE ES DE OPINION,

*Primero*

Por unanimidad

Que la competencia consultiva de la Corte puede ejercerse, en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al sistema interamericano.

*Segundo*

Por unanimidad

Que, por razones determinantes que expresará en decisión motivada, la Corte podrá abstenerse de responder una consulta si aprecia que, en las circunstancias del caso, la petición excede de los límites de su función consultiva, ya sea porque el asunto planteado concierna principalmente a compromisos internacionales contraídos por un Estado no americano o a la estructura o funcionamiento de órganos u organismos internacionales ajenos al sistema interamericano; ya sea porque el trámite de la solicitud pueda conducir a alterar o a debilitar, en perjuicio del ser humano, el régimen previsto por la Convención; ya sea por otra razón análoga.

**H) La competencia consultiva de la Corte y el proceso legislativo**

(Corte IDH, Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, Opinión Consultiva OC-4/84, del 19 de enero de 1984, Serie A, núm. 4).

1. Por telegrama de fecha 28 de junio de 1983, recibido en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante «la Corte») ese mismo día, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica informó que la Co-

misión Especial para estudiar reformas a los artículos 14 y 15 de la Constitución Política (en adelante «la Constitución») de ese país, había acordado consultar a la Corte sobre el referido proyecto de modificación a la Constitución.

2. Por oficio número 1588-83 SGOI-PE, de fecha 21 de julio de 1983, recibido en la Corte el 22 del mismo mes, el Viceministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica expresó el deseo de su Gobierno de conocer la opinión de la Corte en relación con el citado proyecto de reforma, acompañando para tal efecto copias del texto actual de los artículos 14 y 15 de la Constitución, el texto de la reforma propuesta y el dictamen de la Comisión Especial que estudió dicha reforma.

#### I. PLANTEAMIENTO DE LA CONSULTA

7. El Gobierno formuló la consulta que se transcribe en su parte pertinente:

2) Reformas propuestas por la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa en dictamen rendido con fecha 22 de junio de 1983.

Artículo 14. Son costarricenses por naturalización:

1) Los que han adquirido esa calidad en virtud de leyes anteriores.

2) Los nacionales de otros países de Centroamérica, españoles e iberoamericanos por nacimiento, con cinco años de residencia oficial en el país y que cumplan con los demás requisitos que fije la ley.

3) Los centroamericanos, españoles e iberoamericanos que no lo sean por nacimiento y los demás extranjeros que hayan residido oficialmente por un término mínimo de siete años y que cumplan con los demás requisitos que fije la ley.

4) La mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad o que luego de estar casada dos años con costarricense y de residir por ese mismo período en el país, manifieste su deseo de adquirir nuestra nacionalidad; y

5) Quienes reciban la nacionalidad honorífica de la Asamblea Legislativa.

Artículo 15. Quien solicite naturalizarse debe acreditar su buena conducta, demostrar que tiene oficio o medio de vivir conocido, que sabe hablar, escribir y leer el idioma español. Se someterá a un examen comprensivo acerca de la historia del país y sus valores, debiendo, asimismo, prome-

ter que residirá en el territorio nacional de modo regular y jurar que respetará el orden constitucional de la República.

Por medio de ley se establecerá los requisitos y la forma para tramitar la solicitud de naturalización.

3) Moción de reforma al inciso 4 del artículo 14 de la Constitución que presentan los diputados dictaminadores:

«La persona extranjera que al casarse con costarricense pierda su nacionalidad y luego de estar casada dos años con costarricense y de residir durante ese mismo período en el país, manifiesta su deseo de adquirir la nacionalidad del conyuge.»

#### III. PREGUNTAS ESPECÍFICAS SOBRE LAS CUALES SE BUSCA LA OPINIÓN DE LA CORTE

De conformidad con la solicitud hecha originalmente por la Comisión Especial sobre Reforma a los artículos 14 y 15 de la Constitución Política, el Gobierno de Costa Rica solicita que la Corte determine:

a) Si existe alguna incompatibilidad entre las reformas propuestas y las disposiciones citadas de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

En una forma específica, dentro del contexto de la pregunta anterior, estima que deben contestarse las siguientes preguntas:

b) ¿Se afecta en alguna forma el derecho de toda persona a tener una nacionalidad estipulado en el artículo 20, párrafo primero, de la Convención, con las modificaciones proyectadas a los artículos 14 y 15 de la Constitución Política?

c) ¿Es compatible la reforma propuesta al inciso 4 del artículo 14, según el texto propuesto en el dictamen, con el artículo 17, párrafo 4, de la Convención, en cuanto a igualdad entre los conyuges?

d) ¿Es compatible el texto de la moción acompañada por los Diputados a su dictamen para reforma de ese mismo inciso, con el párrafo primero del artículo 20 de la Convención?

## II. ADMISIBILIDAD

8. Esta solicitud de opinión consultiva ha sido planteada por el Gobierno de acuerdo con el artículo 64.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante «la Convención»). Se pide una opinión de la Corte respecto de la compatibilidad entre ciertas reformas propuestas a la Constitución y varias disposiciones de la Convención.

9. El artículo 64 de la Convención dispone lo siguiente:

«2. La Corte, a solicitud de un Estado Miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.»

10. Costa Rica, como Estado Miembro de la Organización de los Estados Americanos (en adelante «OEA»), está legitimada para solicitar una opinión consultiva con base en el artículo 64.2 de la Convención.

11. Debe notarse que la presente solicitud fue inicialmente hecha a la Corte por una Comisión de la Asamblea Legislativa que no es una de aquellas entidades gubernamentales facultadas para actuar por Costa Rica en el plano internacional. Posteriormente el Ministerio de Relaciones Exteriores hizo la solicitud formal, seguida de una comunicación del Ministro de Justicia dando información relevante sobre la misma, la cual permitió a la Corte tomar conocimiento sobre el asunto.

12. Esta solicitud es la primera que se presenta con base en el artículo 64.2 y esta circunstancia hace necesario considerar aspectos de su admisibilidad sobre los cuales no se ha pronunciado previamente la Corte.

13. Como la solicitud no se refiere a leyes vigentes sino a reformas propuestas a la Constitución, cabe preguntarse si la referencia en el artículo 64.2 a «leyes internas» incluye normas constitucionales y si un proyecto legislativo puede ser objeto de consulta a la Corte con fundamento en las disposiciones de dicho artículo.

14. La respuesta a la primera pregunta no admite duda: siempre que un convenio internacional se refiera a «leyes internas» sin calificar en forma alguna esa expresión o sin que, de su contexto resulte un sentido más restringido, la referencia es para toda la legislación nacional y para todas las normas jurídicas de cualquier naturaleza, incluyendo disposiciones constitucionales.

15. La respuesta a la segunda pregunta es menos sencilla. La solicitud no plantea una consulta sobre una ley interna vigente. Se refiere a un proyecto de reforma constitucional, que no ha sido todavía aprobado por la Asamblea Legislativa, aunque sí admitido por ésta a discusión y aprobado por la Comisión correspondiente.

16. Debe tenerse presente que, según el artículo 64.1, la Corte sería competente para responder una solicitud de opinión consultiva, formulada por un Estado Miembro de la OEA, que involucrara el problema de la compatibilidad entre un proyecto de ley que tenga pendiente y la Convención. En esa hipótesis, por supuesto, la solicitud estaría concebida de forma diferente, aun cuando en el fondo se tratase de una idéntica materia.

17. La única diferencia importante entre las opiniones tramitadas según el artículo 64.1 y las que lo son según el artículo 64.2, es de procedimiento. Según el artículo 52 del Reglamento, en este último caso no es indispensable cumplir con el sistema de notificaciones previsto para el primero, sino que se deja a la Corte un amplio margen para fijar las reglas procesales de cada caso, en previsión de que, por la propia naturaleza de la cuestión, la consulta deba resolverse sin requerir puntos de vista externos a los del Estado solicitante.

18. Cualquier intento por entender el significado del artículo 64.2 en el sentido de que se refiere solamente a leyes vigentes, esto es, a leyes cuyo proceso de formación se haya perfeccionado, tendría como consecuencia que los Estados no podrían solicitar, según esa disposición, opiniones consultivas de la Corte sobre proyectos legislativos. Los Estados estarían, así, obligados a cumplir todo el procedimiento de derecho interno para la formación de las leyes, antes de poder solicitar la opinión de la Corte sobre su compatibilidad con la Convención u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos.

19. Debe tenerse presente, asimismo, que la jurisdicción consultiva fue establecida por el artículo 64 como «un servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales referentes a (derechos humanos)» [Corte IDH, «Otros tratados» objeto de la función consultiva de la Corte (artículo 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-1/82, del 24 de septiembre de 1982, Serie A, núm. 1, párrafo 39]. Además, como la Corte lo ha señalado en otra oportunidad, el proceso consultivo está «destinado a 'ayudar a los Estados y órganos a cumplir y a aplicar

tratados en materia de derechos humanos, sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones que caracteriza el proceso contencioso» [Corte IDH, Restricciones a la pena de muerte (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-3/83, del 8 de septiembre de 1983, Serie A, núm. 3, párrafo 43].

26. Abstenerse, en consecuencia, de atender la solicitud de un Gobierno porque se trate de «proyectos de ley» y no de leyes formadas y en vigor, podría, en algunos casos, equivaler a forzar a dicho Gobierno a la violación de la Convención, mediante la adopción formal y posiblemente la aplicación de la medida legislativa, para luego acudir a la Corte en busca de la opinión. Este criterio no ayuda a «dar efecto» a la norma, es decir, no ayuda a la protección de los derechos y libertades fundamentales de los seres humanos.

27. La experiencia indica, además, que después de que una ley ha sido promulgada debe pasar no poco tiempo antes de que pueda ser derogada o anulada, aun cuando hubiere sido determinado que viola las obligaciones internacionales del Estado.

28. Habida consideración de lo anterior, la Corte estima que una interpretación restrictiva del artículo 64.2 que condujera a que los Estados sólo pudieran invocarlo para solicitar opiniones consultivas sobre leyes vigentes, limitaría indebidamente el servicio consultivo de la Corte.

29. La conclusión precedente no debe ser entendida en el sentido de que la Corte está obligada a ejercer su competencia para examinar cualquier texto preliminar de leyes o proyectos legislativos. Solamente significa que el mero hecho de tratarse de un proyecto legislativo no basta para privar a la Corte de la competencia para considerar una consulta sobre ella. Como la Corte ya ha tenido ocasión de hacer notar, su «competencia consultiva es de naturaleza permisiva y... comporta el poder de apreciar si las circunstancias en que se basa la petición son tales que la lleven a no dar una respuesta» [«Otros tratados», *supra*, 19, párrafo 28. Ver además Restricciones a la pena de muerte, *supra*, 19, párrafo número 36].

30. Al decidir acerca de la admisibilidad de solicitudes de opinión consultiva sobre propuestas legislativas como tales y no sobre leyes vigentes, la Corte debe analizar cuidadosamente la solicitud para determinar, entre otras cosas, si su propósito es ayudar al Estado solicitante a cumplir mejor con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Para tal propósito, la Corte debe actuar cuidadosamente para asegurarse de que su jurisdicción consultiva en estos casos no sea utilizada como instrumento de un debate político con el fin de afectar el resultado del proceso legislativo interno. La Corte, en otras palabras, no debe inmiscuirse en disputas políticas internas, que podrían afectar el

papel que la Convención le asigna. En la solicitud bajo consideración, por lo demás sin precedente en cuanto somete a un tribunal internacional una reforma constitucional, no encuentra la Corte ninguna razón para abstenerse de absolver la consulta solicitada.

68. Por consiguiente, en respuesta a las preguntas del Gobierno de Costa Rica sobre la compatibilidad entre el proyecto de reforma a los artículos 14 y 15 de su Constitución Política y los artículos 17.4, 20 y 24 de la Convención.

LA CORTE ES DE OPINION,

*En relación con el artículo 20 de la Convención,*

Por cinco votos contra uno:

1. Que el derecho a la nacionalidad, reconocido por el artículo 20 de la Convención, no está involucrado en el proyecto de reforma constitucional, objeto de la presente consulta.

*En relación con los artículos 24 y 17.4 de la Convención,* Por unanimidad:

2. Que no constituye discriminación contraria a la Convención estipular condiciones preferentes para obtener la nacionalidad costarricense por naturalización en favor de los centroamericanos, iberoamericanos y españoles, frente a los demás extranjeros.

Por cinco votos contra uno:

3. Que no constituye discriminación contraria a la Convención limitar esa preferencia a los centroamericanos, iberoamericanos y españoles por nacimiento.

Por cinco votos contra uno:

4. Que no constituye, en sí mismo, discriminación contraria a la Convención agregar los requisitos del artículo 15 del proyecto, para la obtención de la nacionalidad costarricense por naturalización.

Por unanimidad:

5. Que sí constituye discriminación incompatible con los artículos 17.4 y 24 de la Convención estipular en el artículo 14.4 del proyecto condiciones preferentes para la naturalización por causa de matrimonio a favor de uno sólo de los cónyuges.

Disienten:

El Juez Buergenthal respecto al punto 3.

El Juez Piza Escalante respecto a los puntos 1 y 4.

### Preguntas (G-H)

1. ¿Cuál es el alcance de la competencia consultiva de la Corte bajo el artículo 64.1 de la Convención Americana? ¿Quién tiene el derecho de consultar a la Corte? ¿Cuáles son los requisitos para pedir una opinión consultiva?

2. ¿En base a qué razones podría la Corte rechazar un pedido para una opinión consultiva? Suponga que la Comisión encuentra que un Estado ha violado alguno de los derechos protegidos por la Convención, y el Estado intenta obtener una decisión de la Corte sobre el asunto mediante la vía consultiva, ¿debería la Corte aceptar dicho pedido? ¿Sería diferente si el Estado busca la opinión consultiva aunque la Comisión no haya encontrado una violación?

3. ¿Qué tipo de tratados puede ser sujeto de una opinión consultiva? ¿Qué tipo de tratado se excluye?

4. Evalúe el efecto legal y práctico de una opinión consultiva. 5.

¿Cuál es el alcance de la competencia consultiva de la Corte bajo el artículo 64.2 de la Convención Americana?

6. ¿Cómo define la Corte «leyes internas» para el propósito del artículo 64.2?

7. ¿Puede cualquier rama del gobierno de un Estado Miembro presentar un pedido de una opinión consultiva directamente a la Corte?

8. Considere estas opiniones consultivas conjuntamente con las opiniones sobre reservas a la Convención, la pena de muerte, y la suspensión de los artículos 7.º y 8.º. ¿Cómo ha contribuido la Corte a la eficacia del sistema mediante su competencia consultiva?

9. Compare la competencia consultiva de la Corte Interamericana con la de la Corte Europea de Derechos Humanos.

### PROBLEMA V

#### ¿Cómo se utilizan eficazmente los buenos oficios?

##### 1) Los buenos oficios en un caso individual: Caso

2600 (Guatemala)

(CIDH, Resolución núm. 37/79, adoptada por la CIDH el 6 de marzo de 1979, OEA/Ser. L/V/II.46, doc. 32, 8 de marzo de 1979. Original: español, 2 págs.).

##### ANTECEDENTES:

1. El 1.º de febrero de 1978, la Comisión recibió la siguiente denuncia:

«Alberto Domínguez Morales, guerrillero herido gravemente, asilado Embajada Costa Rica, en Guatemala, debe gozar derechos reconocidos por Convenciones Internacionales como prisionero de guerra; pedimos gestiones urgentes a fin exigir Gobierno Guatemala permita hospitalización o traslado hacia Costa Rica.»

2. La Comisión, en cablegrama del 1º de febrero de 1978, transmitió la siguiente solicitud al Gobierno de Guatemala:

«Comisión Interamericana Derechos Humanos ha recibido solicitud para que interceda ante Gobierno de Vuestra Excelencia a fin de que Alberto Domingo Morales, asilado Embajada Costa Rica, en Guatemala, pueda ser hospitalizado o trasladado hacia Costa Rica.

Por razones humanitarias, Comisión solicita al Gobierno de Vuestra Excelencia se sirva considerar la necesidad de suministrar atención médica necesaria.»

3. En comunicación cablegráfica del 3 de febrero de 1978, el Gobierno de Guatemala respondió a la solicitud de la Comisión en los términos siguientes:

«Tengo el agrado de dirigirme a usted para acusar recibo su mensaje cablegráfico del primero de los corrientes relacionado caso señor Mario Alberto Domínguez Morales. Comunicole a dicha persona le fue concedido asilo político por parte del Gobierno de Costa Rica, habiendo el Gobierno de Guatemala otorgado inmediatamente salvoconducto correspondiente para que, en dicha calidad, viajara a Costa Rica, habiéndolo hecho el sábado 29 de enero pasado. A asilado Domínguez Morales se le otorgó atención médica por parte de la Cruz Roja Guatemalteca en la Embajada de Costa Rica, en Guatemala, habiéndolo acompañado en su viaje a Costa Rica el propio presidente de esa institución,

quien lo entregó a las autoridades de la Cruz Roja costarricense quienes lo internaron en el Hospital San Juan de Dios de aquella nación para continuar su tratamiento. Atentamente.»

4. La Comisión envió al reclamante las partes pertinentes de la respuesta del Gobierno de Guatemala en carta del 21 de febrero de 1978.

5. El reclamante, en contestación del 22 de marzo de 1978, hizo las siguientes observaciones a la respuesta del Gobierno de Guatemala:

«Sobre la respuesta del Gobierno de Guatemala cuya copia Ud. me remitió y que se refiere a Alberto Domínguez Morales, debo decir que es exacta en todas sus partes.»

CONSIDERANDO:

1. Que la solicitud de la Comisión respecto del señor Alberto Domínguez Morales, presentada por razones humanitarias, fue atendida en todos sus aspectos por el Gobierno de Guatemala.

2. Que el reclamante quedó satisfecho ante la respuesta y las acciones tomadas por el Gobierno de Guatemala.

#### LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

RESUELVE:

1. Archivar este caso.

2. Comunicar esta decisión al Gobierno de Guatemala y al denunciante.

J) **Los** buenos oficios en un conflicto civil:

la crisis de la República Dominicana, 1965-1966 (CIDH, *Informe sobre las actividades de la CIDH en la República Dominicana*, 1 de junio al 31 de agosto de 1965, OEA/Ser. L/V/II.13, Doc. 14, 11 de octubre de 1965. Original: español, 1-3, 26-27; *Informe de la CIDH sobre su actuación en la República Dominicana* (1° de septiembre de 1965 al 6 de julio de 1966), OEA /Ser. L/V/ II.15, Doc. 6, rev (español), 28 de octubre de 1966. Original: español, 14-15).

#### I. SOLICITUDES FORMULADAS A LA COMISION

(Doc. 14, 1-3)

El 24 de abril de 1965 se inició en la República Dominicana un movimiento revolucionario que afectó la estabilidad del país y provocó la muerte de miles de personas e innumerables violaciones de los derechos humanos.

Como resultado de ese movimiento se establecieron en territorio dominicano dos Gobiernos totalmente antagónicos: uno llamado Gobierno Constitucional y otro denominado Gobierno de Reconstrucción Nacional.

El 10 de mayo de 1965 la Comisión recibió un cablegrama del

Congreso Nacional del Gobierno Constitucional, solicitando la visita de un Representante de la misma, a fin de verificar en el terreno «los atropellos de que venía siendo víctima la ciudadanía indefensa». El 24 de mayo el Dr. Jottin Curry, Ministro de Relaciones Exteriores del citado Gobierno, se dirigió al Presidente de la Comisión para pedirle el traslado de esta entidad a la República Dominicana con el objeto de constatar y adoptar las medidas pertinentes respecto de «atropellos y asesinatos cometidos por las tropas del Gobierno de Reconstrucción Nacional».

Por otra parte, el Gobierno de Reconstrucción Nacional hizo del conocimiento de la Comisión la necesidad imperiosa que existía de que examinara, en el propio terreno, la situación de los derechos humanos en la República Dominicana.

El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, Dr. José A. Mora, en cablegrama del 25 de mayo de 1965, transmitido al Presidente de la Décima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Embajador Guillermo Sevilla Sacasa, expresó que consideraba indispensable y urgente la presencia en Santo Domingo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El texto del cablegrama del Secretario General es el siguiente:

Frente a numerosas denuncias violaciones Derechos Humanos formuladas ambas partes considero indispensable y urgente presencia en Santo Domingo Comisión Interamericana Derechos Humanos, stop., para facilitar aquí las tareas dicha Comisión estoy informando y solicitando cooperación de ambas partes.

Atendiendo a dichas solicitudes, el Presidente de la Comisión, Profesor Manuel Bianchi, se trasladó a la República Dominicana el día 1.º de junio de 1965, a fin de reunirse en la ciudad de Santo Domingo con el Secretario Ejecutivo de la Comisión, Dr. Luis Reque, quien había partido desde Washington acompañado de un funcionario de la Secretaría.

#### Representación de la Comisión

De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (artículos 3.º, inciso «a», y 8.º) la Comisión se hizo presente en

la República Dominicana por intermedio de su Presidente y, en su ausencia, por algunos de sus miembros.

#### *Fundamento jurídico de las actuaciones de la Comisión*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuyo mandato, de conformidad con el Estatuto, es el de «promover el respeto de los derechos humanos» (art. 1 .0), puede trasladarse al territorio de cualquier Estado cuando lo decida por mayoría absoluta de votos y con la anuencia del Gobierno respectivo [art. 11, inciso c)].

En la presente situación de la República Dominicana, la anuencia estaba implícitamente contenida en las solicitudes formuladas por los dos Gobiernos y en los compromisos suscritos por ambos, en virtud de los cuales se obligaron formalmente a respetar la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y a proporcionar a la Comisión todas las facilidades que fueran indispensables para el cumplimiento de su misión.

El texto de los respectivos documentos es el siguiente:

#### 2. GESTIONES DE LA COMISIÓN EN FAVOR DE LOS ÚLTIMOS PRESOS POLÍTICOS (Doc. 14, 26-27).

Con fecha 27 de agosto de 1965 el Representante de la Comisión, Dr. Abranches, había exhortado a los dos Presidentes de los Gobiernos en pugna, a que pusieran en libertad a todos los presos políticos que quedaban.

El 31 de agosto el Presidente Caamaño notificó a la Comisión que ese mismo día, a las 4 de la tarde, serían entregados a este organismo todos los presos militares de su zona e invitaba a la Comisión a que fuera a recibir dichos prisioneros. Conforme con esta disposición, fueron entregados al Representante de este organismo interamericano 108 miembros de la Policía Nacional en el patio de la Fortaleza Ozama, 16 de ellos oficiales y 92 clases y rasos. Todos se encontraban limpios y bien vestidos sin que se constatará ninguna lesión física en sus cuerpos. El traslado de estos libertados se hizo en ómnibus de la Fuerza Interamericana de Paz, firmando el Representante de la Comisión un documento de recibo de los prisioneros. Uno de los prisioneros determinó permanecer en la Zona Constitucional.

El 1.º de septiembre, mediante gestiones de la Comisión ante el Comodoro Rivera Caminero, y ante el General Herman Despradel, Jefes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, respectivamente, del Gobierno de Reconstrucción Nacional, se obtuvo la promesa de libertad al día siguiente a los oficiales presos, y posteriormente a los soldados y clases. Esta promesa fue cumplida a las 3 de la tarde del 2 de septiembre en la Penitenciaría La Victoria, con respecto a los oficiales, que en número de diez fueron entregados al Representante de la Comisión, Dr. Abranches.

El día 3 de septiembre, en horas de la mañana, fueron entregados a la Comisión 51 clases y soldados rasos del Ejército Nacional y 4 marinos, hombres-ranas, firmándose al efecto el documento de recibo correspondiente en la propia Penitenciaría La Victoria.

La Comisión tuvo conocimiento que el propio día 2 de septiembre fueron puestos en libertad 18 marinos presos en la isla Beata, los cuales habían sido visitados en el mes de agosto por la Comisión.

#### 3. ASILO A PERSEGUIDOS POLÍTICOS (Doc. 6, rev., 14).

La Comisión recibió solicitudes, tanto de personas particulares como de autoridades del Gobierno Provisional o miembros de la Comisión *ad hoc*, en el sentido de conceder asilo a personas perseguidas por razones políticas.

No obstante que la Comisión, en todos los casos en que se le solicitó asilo, dejó clara constancia de que no tenía ni las facultades ni los medios para concederlo, en circunstancias excepcionales y por principios humanitarios, hizo arreglos para facilitar alojamiento provisional a personas que, en vísperas de abandonar el territorio dominicano y con toda su documentación válida, fueron objeto de graves amenazas contra su vida.

#### 4. GARANTÍAS A MILITARES CONSTITUCIONALISTAS (Doc. 6, rev., 15-16).

El Gobierno Provisional invitó al Presidente de la Comisión, con fecha 10 de enero de 1966, a que conjuntamente con los miembros de la Comisión *ad hoc*, el Decano del Cuerpo Diplomático acreditado en Santo Domingo y el Representante de las Naciones Unidas, aportaran sus buenos oficios para

garantizar la salida urgente del país de los militares constitucionalistas nombrados para cargos diplomáticos, y la integración sin dificultades, a las Fuerzas Armadas regulares, del principal grupo de la Brigada Mixta General Gregorio Luperón, alojado en el Campamento «27 de Febrero».

El Presidente de la Comisión participó en varias reuniones con los demás representantes citados, para contribuir al logro de los objetivos propuestos.

Posteriormente, la Comisión *ad hoc*, en uso de sus atribuciones, adoptó una serie de medidas para garantizar la vida del personal militar destacado en el referido campamento, encargándose a la Fuerza Interamericana de Paz de proteger la integridad física de dicho personal.

El 24 de enero de 1966 el Representante de la Comisión *ad hoc*, Embajador Ellsworth Bunker, comunicó a la Comisión el texto de las medidas adoptadas para lograr la observancia eficaz del derecho a la vida con respecto a los citados militares dominicanos.

#### K) Los buenos oficios en una situación de rehenes:

##### Bogotá, 1980

(Carlos DUNSHEE DE ABRANCHES, «El fin del secuestro de diplomáticos en Bogotá», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N.S., 14:41, mayo-agosto 1981, 955-59).

1. El domingo 27 de abril de 1980, siete días después de llegar a Bogotá, cinco miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), intervinieron directamente en la fase final de la operación que permitió la liberación de quince diplomáticos, un periodista y un fotógrafo, que eran los que restaban de las cincuenta y cuatro personas tornadas como rehenes por la «Columna Jorge Marco Zambrano» del grupo guerrillero «M-19», al capturar la sede de la embajada Dominicana en Colombia el 27 de febrero pasado.

2. Esa compleja y arriesgada operación liberadora fue el resultado de una laboriosa negociación entre el gobierno colombiano y los ocupantes de la embajada, que coincidieron finalmente en liberar a los rehenes y en la salida de los dieciséis guerrilleros hacia Cuba en un avión de ese país.

3. Como es sabido, los guerrilleros exigía inicialmente la libertad de trescientas once personas, que ellos alegaban pertenecían al «M-19» y que se hallaban detenidas, procesadas ante jueces militares, por imputación de delitos de rebelión y contra la seguridad nacional, en algunos casos conexos con delitos comunes, además de un rescate de cincuenta millones de dólares.

4. El gobierno rechazó ambas exigencias, pero se mostró dispuesto, sin perjuicio del respeto de la Constitución y de las leyes colombianas, a negociar una fórmula incruenta que permitiese la liberación de los rehenes y la salida de sus captores a cualquier país que les concediese asilo.

5. Se divulgaron oportunamente las concesiones hechas por las dos partes. Los guerrilleros disminuyeron a veintiocho, y finalmente a tres, el número de sus compañeros presos, cuya liberación exigían para que pudieran salir del país, conjuntamente con los ocupantes de la embajada. A su vez el gobierno llegó a expresar que no se oponía a que las autoridades o particulares del país de nacionalidad de los rehenes negociasen, total o parcialmente, el pago del rescate exigido. Reiteró además el gobierno su negativa a liberar a cualquiera de los procesados, antes de que fueran juzgados por los tribunales competentes, explicando que el problema no era cuantitativo, sino cualitativo, ya que estaba en la imposibilidad de intervenir en una materia que era de la competencia de los tribunales, de conceder el indulto o la amnistía, medidas éstas que dependían de una decisión exclusiva del Poder Legislativo.

6. Las negociaciones habían llegado a un estancamiento, cuando el Gobierno de Colombia, que es parte en la *Convención Americana de Derechos Humanos* (San José, 1969), resolvió invitar a la CIDH para visitar el país y realizar una observación *in loco*, investigando, inclusive, las denuncias de presuntas violaciones de los derechos humanos formuladas por el «M-19».

7. Esa decisión fue la clave que permitió superar el estancamiento y alcanzar la solución, sin derramamiento de sangre, en el secuestro del mayor número de diplomáticos jamás realizado. Tanto el Presidente de la República, Turbay Ayala, como el «comandante Uno», nombre del jefe de los guerrilleros, declararon que para el éxito del acuerdo que debería hacerse entre las dos partes, la intervención de la CIDH constituiría una contribución esencial. Tres miembros de la Comisión visitaron varias veces la embajada ocupada para verificar la situación a que estaban sometidos los rehenes y enterarse de las disposiciones de sus captores.

8. Finalmente la CIDH aceptó servir como fiadora o garante en cuanto al cumplimiento de las obligaciones a asumir por el Gobierno de Colombia, como contrapartida de la libertad de los rehenes. Entre estas obligaciones se destacan las siguientes: I. Traslado al aeropuerto y salida del país bajo la protección de la CIDH y de la Cruz Roja, de todas las personas que lo deseen, si no están sometidas a proceso penal o que hayan sido absueltas. II. Permiso para que la CIDH

observe la realización de los consejos de guerra contra cualquier persona acusada de delitos contra la seguridad del Estado, para certificar el respeto de las garantías procesales. La Comisión podría formular a las autoridades competentes las observaciones que considera adecuadas con el objeto de evitar la violación de esas garantías y señalar los casos en que las acusaciones no hubieran sido comprobadas o en que las pruebas hubieran sido obtenidas por medios violatorios de los derechos humanos, en especial por aplicación de la tortura, acarreado así la nulidad del respectivo proceso. III. Entrega a la CIDH de las informaciones sobre el curso de las investigaciones respecto de denuncias de abuso de autoridad, con el fin de que los eventuales responsables pudieran ser sancionados con todo el rigor de la ley.

9. Ese acuerdo fue formalizado mediante un intercambio de cartas firmadas por los representantes de las dos partes y entregadas a la CIDH y a la Cruz Roja. Ambas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Cruz Roja, respondieron declarando aceptar la prestación de los buenos oficios que les fueron solicitados. Por su parte, el Gobierno de Cuba acordó facilitar un avión comercial para el transporte entre Bogotá y La Habana y viceversa.

10. La ejecución de ese acuerdo requería providencias oficiales y un conjunto de preparativos materiales, de cuya precisión y buena fe dependería no sólo la seguridad de todas las personas y entidades intervinientes en la operación, sino también su éxito final. El sábado 26 de abril en la noche, fueron concluidos todos los preparativos y las medidas para su ejecución finalizaron en las primeras horas del domingo 27, cuando el cautiverio de los diplomáticos llevaba ya dos meses. A ese feliz resultado final contribuyeron la inteligencia, la calma y la experiencia de algunos de los diplomáticos prisioneros, mereciendo destacarse la actuación de los embajadores de Brasil, Estados Unidos y México.

11. Al amanecer del 27 de abril; cinco miembros de la CIDH y las demás personas que deberían acompañar a los rehenes y a los guerrilleros, desde la salida de la Embajada Dominicana hasta el aeropuerto, fueron introducidos en el edificio dominado por el «M-19», donde ya se encontraban preparados y ansiosos tanto los diplomáticos, como sus captores, éstos con los rostros vendados y vestidos con uniformes de combate, portando armas de guerra y granadas de mano. Dos camionetas muy usadas y dos ambulancias en buen estado, con la insignia de la Cruz Roja -con todos los vidrios cerrados y pintados para impedir ver de fuera hacia dentro-, esperaban en la puerta de la embajada. Los quince guerrilleros, entre hombres y mujeres, fueron distribuidos en los cua-

tro vehículos, acompañados por un rehén, un miembro de la CIDH u otra persona, entre los que se dispusieron a participar en la operación como garantes del respeto de la integridad de los ocupantes de la Embajada.

12. El cortejo era precedido y acompañado a distancia por patrullas militares, que escogieron un itinerario, favorecido por el poco movimiento de la mañana dominguera y en el que se habían adoptado fuertes medidas de seguridad, inclusive para impedir la aproximación de vehículos de los medios de comunicación. No podía, lógicamente, ser descartada la hipótesis de que algún otro grupo terrorista, de izquierda o de derecha, tuviera interés en hacer malograr la operación, atacando los vehículos, lo que hubiera provocado una gran mortandad, debido a la colocación de cada guerrillero sentado entre dos protectores de su vida, miembros de la CIDH o de la Cruz Roja.

13. Luego de que el convoy se puso en movimiento, los guerrilleros ampliaron los pequeños espacios abiertos a la pintura de los vidrios de las ventanas y comenzaron a vigilar cualquier posible indicio de anormalidad. La falta de renovación del aire en el interior de cada camioneta provocó, como era de esperarse, un empañamiento en los espacios no pintados de los vidrios y, por más que todos se esforzaron en limpiarlos, cada vez se veía menos de lo que pasaba en el exterior. Eso agravó la ansiedad de los guerrilleros, que comenzaron a moverse. de un lado para otro, apuntando sus armas -que mantenían con un dedo en el gatillo-, a veces involuntariamente, a la cabeza o al tórax de sus acompañantes, lo que aumentaba el riesgo de un accidente fatal. Al final, el jefe del grupo aceptó la sugerencia del autor de este artículo, en el sentido de permitir que los vidrios fueran bajados dos o tres dedos, permitiendo no sólo eliminar el empañamiento, sino también lograr nuevos ángulos de observación. Esa providencia elemental no sólo puso fin a los peligrosos movimientos de los guerrilleros, sino que permitió que sacaran la mano por la ventana, haciendo con los dedos la «V», como símbolo de que consideraban la operación como una victoria del «M-19». Ese gesto fue correspondido por algunos de los espectadores.

14. Llegados los vehículos al aeropuerto, se encaminaron hacia la cabeza de la pista y se acercaron a la escalera del avión cuádrimotor, llegado dos horas antes de La Habana, en el que ya estaban el embajador de Cuba en Colombia y personal de seguridad de ese país en traje civil. La bajada de los vehículos se hizo en la misma forma que la subida, de modo que cada guerrillero se estuvo entre sus dos acompañantes. Todos penetraron, previa rigurosa revisión hecha por

funcionarios cubanos, en el avión: diplomáticos, miembros del «M-19», de la CIDH, de la Cruz Roja y demás personas que intervenían en la operación, y tomaron asiento.

15. Concluida esta fase, comenzó la llamada de los que no seguirían el viaje a Cuba, inclusive los miembros de la CIDH y cuatro diplomáticos, cuyo estado de salud era precario. Los que bajaban regresaron a los mismos vehículos que, como ya estaba arreglado, aguardaban en la pista a la salida del avión. La operación se demoró debido a la ejecución de la cláusula del acuerdo que preveía la entrega de las armas al comandante de la aeronave. Finalmente descendió el representante de la Cruz Roja, haciendo entrega a uno de los funcionarios colombianos, que negociaron el acuerdo con la guerrilla encapuchada del «M-19», de un saco de paño conteniendo las granadas que ellos portaban y que fueran traídas al vehículo en que se encontraban los miembros de la CIDH.

16. Después de que la aeronave levantó el vuelo, en un cielo azul en el que brillaba el sol, partieron las camionetas de la Cruz Roja acompañadas, desde que llegaron a la vía pública, por numerosísimos automóviles, camiones y motocicletas con periodistas que esperaban recoger la perla de una información exclusiva, un comentario de primera mano o una excepcional foto o toma cinematográfica. Un fuerte dispositivo policiaco protegía nuestros vehículos, lo que no siempre pudo impedir que esa nube de periodistas y fotógrafos se subieran a las ventanas y techos de los mismos. Fue entonces que ocurrió un accidente no previsto. El motor de nuestra camioneta sufrió una descompostura y comenzó a hacer una gran humareda hasta detenerse, propiciando en unos minutos un feroz ataque a nuestro vehículo, inclusive una tentativa de arrancar las puertas, junto a las cuales se encontraban las granadas.

17. Fue necesario que las autoridades militares se movilizaran con gran energía para impedir la invasión y asegurar nuestro transbordo a otra camioneta, que venía vacía un poco más atrás. Pero ni con esto desistieron nuestros exaltados perseguidores, a pesar de haber sido del riesgo de una explosión de las granadas. Decidieron, por eso, los responsables de la operación, llevar los vehículos de la Cruz Roja a la parte frontal del edificio de la Embajada Dominicana, donde la presencia de una fuerte guarnición garantizaba la libre salida para sus destinos de los miembros de la CIDH y demás compañeros de ese trágico viaje de regreso.

18. Terminó así el más espectacular secuestro de diplomáticos de todos los tiempos. Sin derramamiento de sangre, sin concesiones contrarias al derecho interno y sin dar incentivos a otros terroristas a recurrir al uso de la fuerza, como

sucede siempre que un secuestro tiene éxito, principalmente en el «mercado» de diplomáticos-rehenes, que se va haciendo en nuestros días cada vez más rutinario.

### **Preguntas (I-K)**

1. Compare los conceptos de «buenos oficios», conciliación, arreglo amistoso y arbitraje.
2. ¿Qué autoridad citaría usted para invocar los buenos oficios de la Comisión Interamericana?
3. ¿En qué tipo de situación cree usted que los buenos oficios podrían ser más eficaces que el sistema de peticiones?
4. ¿Cuáles podrían ser algunos de los peligros para la Comisión en utilizar los buenos oficios en una crisis de rehenes?