

Derechos Humanos: Mecanismos de control directo (Las observaciones "in loco" de la CIDH)

Eduardo Vío Grossi

*Profesor adscrito al Instituto
de Derecho Público de la
Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

INTRODUCCION

- I. EL CONCEPTO
- II. LOS FUNDAMENTOS
- III. LOS SUPUESTOS
- IV. LA INICIATIVA
- V. LA REALIZACION
- VI. LA FINALIZACION

CONCLUSIONES

INTRODUCCION

De las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —CIDH—¹ una ha llamado preferentemente la atención. En efecto, las observaciones *in loco* practicadas por aquella en República Dominicana, Chile, Panamá, El Salvador, Haití, Nicaragua y Argentina² han sido objeto de especial consideración tanto por parte de la prensa internacional, como de los órganos políticos de la OEA. Más aún, quizás sean precisamente ellas las que expliquen, al menos en parte, el aumento del prestigio de que disfruta la Comisión, el cual, unido a la importancia que las normas jurídico-internacionales le confieren a ésta, hacen de la misma uno de los entes más respetados del sistema interamericano³. Y es que esas observaciones le han

1. La CIDH es un órgano autónomo de la Organización de los Estados Americanos que tiene, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la organización en esta materia. Fue creada por la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Santiago de Chile, 1959), elevada a la jerarquía de órgano principal de la OEA por el Protocolo de Buenos Aires (Reforma a la Carta de la OEA, 1967) y reconocida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos como uno de los órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados en dicha Convención. *Vid. Manual de Normas Vigentes en Materia de Derechos Humanos* (Actualizada a julio de 1980), Washington, D. C., CIDH, Secretaría General de la OEA, OEA/SER/L/V/II 50, Doc. 6. 1º de julio de 1980. Original: Español.
2. No se menciona la visita de la CIDH a Colombia toda vez que ella significó, al menos en apariencia, más una gestión de mediación en el asunto de los rehenes-prisioneros del M-19 en la Embajada de República Dominicana en Bogotá, que una observación *in loco* propiamente tal.
3. El Secretario General de la OEA, Sr. Alejandro ORFILA, ha indicado que el prestigio de la CIDH constituye en buena medida la causa del prestigio del sistema interamericano en tanto sistema capaz y adecuado para intervenir activa y positivamente en la solución de los problemas del continente. Aludía así a la observación *in loco* llevada a cabo por la Comisión en Nicaragua durante los últimos tiempos del régimen del general Somoza. 46º Período de Sesiones de la CIDH.

permitido a la CIDH, por una parte, emplear al máximo sus capacidades y atribuciones y, por otra parte, abordar de la manera más amplia y completa el problema de los derechos humanos en cada uno de los Estados donde ellas se han realizado ⁴.

Es por eso que puede ser interesante exponer, aunque no sea más que en forma sumaria, las reglas de derecho que rigen tan significativa actividad de la Comisión ⁵.

1. EL CONCEPTO

La observación *in loco* es una gestión que la CIDH realiza con el fin de verificar directamente y en el territorio de un Estado, la vigencia o violación de los derechos humanos en dicho Estado. En ese sentido, es algo similar o semejante a las comisiones de investigación previstas como medio de solución de conflictos internacionales, en tanto una y otras aclaran hechos, aunque la primera va más allá que las segundas. Más exactamente —pero no totalmente— tal visita de la Comisión al territorio de un Estado corresponde a lo que respecto de las diligencias judiciales se denomina inspección ocular del tribunal, en cuanto el órgano que investiga adquiere total o parcialmente la convicción directamente de la observación de los hechos, sin interferencias de otros medios probatorios —pero sí utilizándolos—, para deducir de allí las conclusiones que procedan.

Al decir que es una especie de inspección ocular se está sosteniendo que la observación *in loco* es, primeramente, un medio de prueba puesto a disposición de la Comisión. Se trata, en consecuencia, de una acción con la finalidad de investigar, probar o verificar algo. No es extraño, por lo tanto, que el artículo 43 del Reglamento de la CIDH ⁶ mencione entre los medios de prueba o de convicción a la institución que se analiza ⁷.

Ella constituye, en segundo lugar, una labor que la CIDH realiza en el sitio donde los hechos a investigar presuntamente se produjeron. Es esta la razón por la cual podría también denominarse investigación *in situ*. La circunstancia de que se realice en el lugar de los hechos implica, por un lado, un desplazamiento de la CIDH y del otro, que las normas que regulan esa actividad deben ser aceptadas de alguna manera y previamente por el Estado que corresponda.

4. El Dr. Andrés AGUILAR, ex Presidente y actual miembro de la CIDH, en una ocasión nos expresaba que seguramente no existía entidad intergubernamental que conociera mayor número de denuncias y casos de violaciones de los derechos humanos que la CIDH. La razón de tal fenómeno, añadía, residiría precisamente en la circunstancia de que la Comisión lleva a cabo observaciones *in loco* que involucran muchísimas denuncias relativas a violaciones de derechos humanos y que permiten el contacto directo entre la CIDH y las víctimas y autoridades implicadas en esas denuncias. Sobre el particular, *Vid.* también AGUILAR, A., "La protección de los derechos humanos en el ámbito regional", *Revista de Derecho Público* N° 3, julio-septiembre 1980, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 13-14.

5. En el transcurso del escrito se harán referencias, en las notas de pie de página, a las antiguas normas que regulaban la materia. Esas normas eran el Estatuto de la Comisión, aprobado en 1960 y modificado en 1968, y el Reglamento de la misma, aprobado en 1967. *Vid. Manual de Normas Vigentes en Materia de Derechos Humanos*, OEA, SER. L/V/II. 23 doc. 21 Rev. 6. 29 de marzo 1979.. Original: Español.

6. El Reglamento fue aprobado por la Comisión en su 49º Período de Sesiones, 660a. sesión, celebrada el 8 de abril de 1980. *Vid. Manual de Normas...*, 1980, *op. cit.*, p. 121 y ss.

7. El artículo dispone en su numeral 1º: "De no llegarse a una solución amistosa, la Comisión examinará las pruebas... que obtenga... mediante una investigación *in loco*". El artículo 50 del Antiguo Reglamento disponía lo mismo casi en idénticos términos.

En tercer y último término, cabe señalar que la mencionada tarea puede ser cumplida por una parte de la CIDH y ello a pesar de que el artículo 18, letra g), de su Estatuto y el artículo 48, numeral 1º, letra d), y numeral 2º, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos le reconozcan a la Comisión en tanto tal esa atribución⁸. La posibilidad de que sea *una parte* de la Comisión la que efectúe la observación *in loco* —por lo demás así ha acontecido— se encuentra prevista en el artículo 9, numeral 2º, del mismo Estatuto y particularmente en el artículo 51 del Reglamento de la entidad⁹. Mientras el numeral 2º del artículo 9º del Estatuto se refiere a este punto de manera incidental¹⁰, el artículo 51 del Reglamento dispone, en su primera frase, que aquélla se practicará, “en cada caso, por una Comisión Especial designada al efecto”. Esta Comisión Especial actúa, entonces, a nombre de la CIDH no sólo porque, de acuerdo al mismo artículo 51, ésta la designa, sino también porque, según lo señala el artículo 43 del Reglamento, la “investigación en terreno” es concebida como un medio de que se vale la Comisión para obtener pruebas sobre algunos hechos. Se trata, en suma, de una actividad de la Comisión que ésta delega y que bien podría no delegar con tan sólo así decidirlo o acordando modificar el Reglamento en ese aspecto¹¹.

II. LOS FUNDAMENTOS

Como ya se ha señalado, es el artículo 18º, letra g), del Estatuto de la CIDH el que permite la realización de la investigación que se estudia. La disposición dice así:

“En el ejercicio de su mandato, la Comisión tiene las siguientes atribuciones con respecto a todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos:

...

g) practicar observaciones *in loco* en territorio de un Estado con la anuencia o por invitación del gobierno respectivo;

...”

Por su parte, el artículo 48, en sus numerales 1º, letra d), y 2º, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos proporciona, en lo que se refiere a los Estados Partes de la misma, una base convencional a la institución. La norma mencionada es del tenor siguiente:

“1. La Comisión, al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta Convención, procederá en los siguientes términos:

...

-
8. *Vid. Manual de Normas...*, 1980, *op. cit.*, p. 31 y ss. y p. 101 y ss.
 9. Durante la vigencia del antiguo Estatuto, la circunstancia de que fuese una parte de la CIDH la que realizase la observación *in loco* se encontraba prevista en el Reglamento sobre Observaciones *In Loco* (OEA/SER. L/V/II. 35 doc. 4. Rev. 1. 15 octubre 1975) y en la Resolución sobre Observaciones *In Loco*, *Vid. Manual de Normas...*, 1979, *op. cit.*, p. 43.
 10. El artículo 9º, numeral 2º, expresa: “Son deberes de los Miembros de la Comisión:... 2) Tomar parte, salvo impedimento justificado, de las Comisiones Especiales que la Comisión acuerde integrar para el desempeño de observaciones *in loco*...”.
 11. Téngase presente que, según lo establece el artículo 22, numeral 2º, del Estatuto, la Comisión formula y adopta su propio Reglamento. Téngase presente igualmente que el artículo 71 del Reglamento indica que éste “podrá ser modificado por la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión”.

d) Si el expediente no se ha archivado y con el fin de comprobar los hechos, la Comisión realizará, con conocimiento de las partes, un examen del asunto planteado en la petición o comunicación. Si fuere necesario y conveniente, la Comisión realizará una investigación para cuyo eficaz cumplimiento solicitará, y los Estados interesados le proporcionarán, todas las facilidades necesarias;

2. Sin embargo, en casos graves y urgentes, puede realizarse una investigación previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan sólo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad”.

Es procedente llamar la atención sobre la circunstancia de que el artículo 41 del Reglamento de la CIDH reproduce, en sus numerales 1º y 2º, lo dispuesto en la segunda frase de la letra d) del numeral 1º y en toda la oración del numeral 2º del artículo 48 de la Convención, añadiendo, empero, a continuación del término “investigación”, las expresiones “*in loco*”¹², lo cual demuestra la interpretación que la Comisión le ha dado a esas normas.

A propósito los artículos 18 y 48 señalados, es conveniente, en esta oportunidad y por ahora, hacer una observación. Ella consiste en realzar el hecho de que tales reglas han representado un radical cambio en lo que dice relación con el fundamento o base jurídico-legal de la facultad de la Comisión en esta materia. En efecto, con anterioridad a la Convención, y sobre todo con antelación al Estatuto actual, las observaciones *in loco* se apoyaron en una interpretación que la Comisión esbozó respecto de ciertas facultades que el antiguo Estatuto le reconocía. Dicho Estatuto no se refería de manera directa a aquellas —ni siquiera las mencionaba— sino que le otorgaba a la CIDH algunas atribuciones que ésta, por la vía de la práctica, hizo que significaran una autorización para realizarlas.

Esas atribuciones se encontraban establecidas en los artículos 9º, acápite b), c) y d), 9 (bis), acápite b), y 11, acápite c), del antiguo Estatuto, atribuciones todas ellas —y en esto es muy importante— que se hallan también en el actual Estatuto como facultades diferentes a la de efectuar investigaciones *in situ*.

Al tenor tanto del antiguo Estatuto como del actualmente vigente, ellas son las que siguen¹³:

– Formular recomendaciones en caso de que (cuando) lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros en general (Estados) para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro de sus legislaciones internas (del marco de sus leyes internas, de sus preceptos constitucionales y de sus com-

12. Artículo 41.

“1. Si fuere necesario y conveniente la Comisión realizará una investigación *in loco* para cuyo eficaz cumplimiento solicitará y los Estados interesados le proporcionarán, todas las facilidades necesarias.

2. Sin embargo, en casos graves y urgentes, podrá realizarse una investigación *in loco*, previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan sólo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad”.

13. Lo que a continuación figura entre paréntesis señala lo que en el actual Estatuto es diferente al anterior. En el nuevo Estatuto esas atribuciones se encuentran en el artículo 18, letra b), c), y d), en el artículo 20, letra b), y en el artículo 16º, numeral 2º.

promisos internacionales) y tomen, de acuerdo con sus preceptos constitucionales, medidas (al igual que disposiciones) apropiadas para fomentar la fiel observación de (el debido respeto a) esos derechos;

– Preparar los estudios e informes que considere conveniente en (para) el desempeño de sus funciones;

– Encarecer a (solicitar de) los gobiernos de los Estados miembros (Estados) que le proporcionen informaciones (informes) sobre las medidas que adopten en el orden de los (en materia de) derechos humanos;

– Examinar las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible, dirigirse al gobierno de cualquiera de los Estados americanos con el fin de obtener las informaciones que se considere pertinentes y formularles recomendaciones, cuando lo considere apropiado, con el fin de hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales; y

– La Comisión podrá (reunirse y) trasladarse al territorio de cualquier Estado americano cuando lo decida por mayoría absoluta de votos y con la anuencia (o por invitación) del gobierno respectivo ¹⁴.

Es sobre la base de estas atribuciones que la Comisión entendió sustentar la facultad que nos interesa. Al respecto, expresó que “la interpretación dada al acápite b) del artículo 9º del (antiguo) Estatuto, junto con las demás facultades claramente establecidas en el propio artículo, especialmente la de los acápites c) y d), así como la del artículo 11º c), estableció firmemente la competencia de la Comisión para examinar la situación de los derechos humanos en los países americanos donde se produjeran violaciones flagrantes y reiteradas de esos derechos; para solicitar de los gobiernos respectivos las informaciones del caso y, cuando lo estimase conveniente, *la anuencia para trasladarse a su territorio*; para formularles las recomendaciones convenientes y, finalmente, para preparar los informes correspondientes” ¹⁵.

En consecuencia, con anterioridad a la entrada en vigor del actual Estatuto y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹⁶, fue una interpretación que la Comisión hizo de ciertas normas estatutarias la que le permitió fundamentar las actividades fuera de su sede. En cambio, hoy por hoy, no es necesaria esa interpretación —más aún, no procede— toda vez que la aludida facultad ha quedado explícita y directamente reconocida por el artículo 18º, letra g), del Estatuto y por el artículo 48, numerales 1º, letra d), y 2º, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todo lo cual viene a significar un importante avance en lo que se refiere al reconocimiento de la trascendencia de las funciones de la CIDH.

Es útil insistir sobre la significación de la transformación a que se hace referencia, pues ella explica, en algún grado, las normas que regulan en la actualidad a las

14. Téngase presente que esta facultad le es reconocida a la Comisión por el mismo artículo (11 del antiguo Estatuto y 16 del actual) en que se indica la sede de ésta y a continuación de señalar aquello, lo que quiere decir que la facultad de reunirse y trasladarse al territorio de cualquier Estado de la OEA procede no sólo respecto de las observaciones *in loco*.

15. El subrayado y lo que figura entre paréntesis es nuestro. *Vid. Manual de Normas Vigentes...* 1979, *op. cit.*, p. 12.

16. El actual Estatuto fue aprobado mediante la Resolución Nº 447, adoptada por la Asamblea General de la OEA en su Noveno Período de Sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979. La Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, entró en vigor el 18 de julio de 1978.

observaciones *in loco*. El primer significado del cambio aludido consiste en que ellas son reguladas en el presente por normas que no emanan totalmente de la propia Comisión. Antaño ellas se realizaban en virtud de una interpretación construida por la CIDH y de unos artículos del Reglamento elaborado y aprobado por ésta¹⁷. Actualmente son un tratado y una resolución de una organización internacional¹⁸ los instrumentos que permiten dichas investigaciones, lo cual implica un más sólido y amplio fundamento para éstas.

En segundo término, ese cambio significa que, en cierta medida, el vigente Estatuto y en menor grado la Convención, no hicieron otra cosa que “legalizar” plenamente una actividad de la Comisión no claramente prevista anteriormente¹⁹. A este respecto, no es del todo impropio estimar que lo indicado en el Estatuto debe responder, al menos parcialmente, al criterio de la propia Comisión, toda vez que fue ella la que preparó, en vista de lo ordenado por el artículo 39 de la Convención²⁰, el proyecto de Estatuto. Y al redactar éste debió haber considerado la experiencia acumulada que prescribía la necesidad de contemplar a las observaciones *in loco* como una facultad distinta a las previstas en las letras b), c) y d) del artículo 18º (o letras b), c) y d) del artículo 9º del antiguo Estatuto)²¹. En este orden de ideas y teniendo presente, por una parte, que la citada atribución no es conceptualizada ni por la Convención ni por el Estatuto sino únicamente en tanto indican que constituye una investigación en el territorio de un Estado y, por otra, que ella existía como institución con anterioridad al actual Estatuto, forzoso es concluir —como por lo demás lo hace la Comisión en el Reglamento²²— que cuando el Estatuto se refiere a la misma lo hace en el sentido que ha tenido en la práctica de la CIDH. La Comisión, por lo tanto, ha participado, a través de la elaboración del proyecto de Estatuto y de la práctica por ella seguida, en el proceso de “legalización” a que se ha hecho referencia.

Por último, la transformación de la base jurídica consiste en que ella es distinta según se trate de la aplicación del artículo 18, letra g), del Estatuto o de la aplicación del artículo 19 del mismo, disposición esta última que se remite —entre otros— al artículo 48 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Las disposiciones señaladas dan cuenta de los distintos supuestos que la normativa jurídica indica para la realización de las investigaciones *in situ*.

17. El antiguo Reglamento, en su artículo 50, contemplaba a las observaciones *in loco* entre los medios probatorios. *Vid.* nota 7. Por otra parte, se encontraban en vigor un Reglamento y una Resolución sobre Observaciones *In Loco*. *Vid.* nota 8. Bajo la vigencia del actual Estatuto, el Reglamento en vigor también contempla normas sobre las observaciones *in loco* pero, a diferencia de la situación anterior, dichas normas reproducen y detallan disposiciones explícitas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Estatuto.

18. *Vid.* Nota 16.

19. Téngase presente que la mayor parte de las observaciones *in loco* se practicaron durante la vigencia del antiguo Estatuto.

20. “La Comisión preparará su Estatuto, lo someterá a la aprobación de la Asamblea General y dictará su propio Reglamento”.

21. *Vid.* Nota 13.

22. Como se verá más adelante, el Reglamento, al referirse en el Capítulo IV del Título II a las observaciones *in loco*, reitera lo que se expresaba en el Reglamento sobre Observaciones *In Loco* y en la Resolución sobre Observaciones *In Loco*, lo cual es una demostración de que la Comisión entendió que las observaciones *in loco* que el actual Estatuto contempla son de la misma naturaleza que las que ella había practicado anteriormente.

III. LOS SUPUESTOS

Hemos afirmado que los supuestos o condiciones para que pueda realizarse una observación *in loco* varían según sea la norma en que ésta se apoye. Esas normas son el artículo 18º, letra g), y el artículo 19, ambos del Estatuto de la CIDH.

a. *El artículo 18, letra g).* Esta disposición —cuyo texto ya se transcribió²³— sirve de base tanto a las investigaciones que se realicen en territorios de Estados Partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como a aquellas que tengan lugar en territorios de Estados no Partes de ésta, pero sí miembros de la OEA²⁴. Y ello porque constituye la norma general que no hace, en la especie, distinción alguna.

El artículo 18º, letra g), del Estatuto permite, entonces, que la CIDH desarrolle observaciones “en territorio de un Estado con la anuencia o por invitación del gobierno respectivo” y esta facultad procede “respecto de todos los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos”, sean o no partes de la antes mencionada Convención.

Ahora bien, ¿puede esta atribución ser ejercida siempre, en cualquier momento o cualesquiera sean las circunstancias? ¿No existen supuestos para que ella tenga lugar? La respuesta debe ser que sí existen tales supuestos. El primero de ellos y contenido en el propio artículo 18, letra g), del Estatuto, viene siendo la anuencia o invitación del gobierno involucrado. Tal supuesto será analizado posteriormente²⁵. Pero, al mismo tiempo, existen otros supuestos no expresados en las normas estatutarias que, con todo, tienen plena vigencia.

Para comprender el sentido y alcance de esos supuestos y del propio artículo 18, letra g), del Estatuto, preciso es recordar lo dicho antes, vale decir, que esa norma “cristalizó” una práctica de la Comisión²⁶ y en tal orden de ideas, ella significa un reconocimiento explícito —por parte de la OEA²⁷— de la atribución que la CIDH había deducido —con ayuda de la interpretación auténtica— del antiguo Estatuto. Siendo eso así, es obligante recurrir a la práctica y opinión de la propia Comisión para determinar lo que significan los supuestos y la norma a que se ha hecho referencia.

El auxilio de la práctica y opinión señaladas es importante, además, porque no se puede recurrir a otras normas estatutarias para interpretar el artículo 18, letra g), del Estatuto. En efecto, las normas de éste que podrían ser traídas a colación —como son los casos de los artículos 19 y 20, relativos a las atribuciones de la CIDH respecto

23. *Vid. Supra II.*

24. Según el artículo 1º, numeral 2, del Estatuto, “Para los fines de este Estatuto, por derechos humanos se entienden:

- a) Los definidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación a los Estados Partes en la misma.
- b) Los consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en relación a los demás Estados Miembros”.

De suerte, pues, que según sea el Estado objeto de la observación *in loco*, variará la conceptualización de los derechos humanos cuya vigencia o violación aquélla desea verificar.

25. *Vid. Infra IV. b.*

26. *Vid. supra III.*

27. Recuérdese que el Estatuto fue aprobado por la Asamblea General de la Organización.

de los Estados Partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de los Estados no partes de ésta, pero sí miembros de la OEA, respectivamente— o bien son limitativas en comparación con el artículo 18, letra g), o bien no mencionan expresamente a las investigaciones *in situ*. En el primer caso se encuentra el artículo 19²⁸. En el segundo, el artículo 20²⁹.

Pues bien, teniendo presente que hay que suponer que lo dispuesto en el actual Estatuto no puede significar un retroceso en cuanto a los mecanismos con que cuenta la Comisión para cumplir sus cometidos —lo contrario equivaldría a sostener que la Convención, en cuya virtud se dictó el Estatuto³⁰, no implicó un progreso en materia de protección de derechos humanos, lo que es absurdo— se puede afirmar que en la actualidad se deben dar al menos los mismos supuestos que debían reunirse para que tuvieran lugar las observaciones *in loco* bajo la vigencia del antiguo Estatuto de la CIDH.

Sobre el particular, recuérdese que fue la propia Comisión la que —con anterioridad al vigente Estatuto— fijó esas condiciones o supuestos: Ella debía *estimar conveniente* practicar esas investigaciones, debía tratarse de países americanos donde se hubieran producido *violaciones flagrantes y reiteradas de esos derechos* y el gobierno respectivo debía otorgar la *anuencia* para que la Comisión pudiera trasladarse a su territorio³¹.

Tanto la decisión de la Comisión como la anuencia del gobierno serán abordadas más adelante³² en tanto supuestos válidos para toda observación *in loco*, esto es, incluso respecto de las contempladas en el artículo 19 del Estatuto. Retengamos, por ahora, en tanto supuesto exclusivamente válido para los casos contemplados en el artículo 18^o, letra g), del Estatuto, la circunstancia de que se hayan cometido “*violaciones flagrantes y reiteradas*” de los derechos humanos.

Según la práctica, la determinación o constatación de que en un Estado se ha incurrido en *violaciones de los derechos humanos* ha sido hecha por la propia CIDH. Ella determinó o constató aquello de conformidad a múltiples medios, como son las denuncias recibidas, las noticias divulgadas por los medios de comunicación de masas, los resultados obtenidos en otras indagaciones, etc. Lo importante aquí es retener la idea de que la Comisión adquirió la convicción de que en un Estado determinado —objeto de la investigación *in situ*— presumiblemente se cometieron y cometen violaciones de los derechos humanos. Por otra parte, la CIDH debió tener la convicción de que esas violaciones eran *flagrantes y reiteradas*. En otros términos, debió tratarse de violaciones *evidentes* y de violaciones que *se repetían*. No bastó, en consecuencia, la denuncia de que en un Estado se violaron algunos derechos humanos, ni bastó tampoco que las violaciones se hubieran cometido de manera esporádica. Fue preciso que tales violaciones fuesen *flagrantes y reiteradas*.

28. *Vid. Infra b).*

29. El artículo 20, al precisar las atribuciones que la Comisión tiene respecto de los Estados que no son partes de la Convención, pero sí miembros de la OEA, no mencionan a las observaciones *in loco*. Indica, sin embargo, que la Comisión tiene las atribuciones que menciona “además de las... señaladas en el artículo 18”.

30. *Vid. nota 20.*

31. *Vid. Supra II.*

32. *Vid. Infra III.*

Esto mismo podría aplicarse en la actualidad, pues se trata de la misma facultad. De forma tal que para que una observación *in loco* tenga lugar en el territorio de un Estado Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o en el de un Estado no parte de ésta, aunque sí miembro de la OEA, preciso es que la CIDH tenga la convicción de que en dicho Estado se cometen violaciones flagrantes y reiteradas de los derechos humanos.

Sin embargo, esos supuestos, que por vía de analogía hacemos extensivos a la facultad contemplada en el artículo 18, letra g), del Estatuto, sólo procederían en una de las situaciones previstas en dicho artículo. Este señala que la Comisión puede proceder con “la anuencia o por invitación del gobierno respectivo”. Tales supuestos serían válidos sólo en el caso de la anuencia. En otros términos, la Comisión solicita del gobierno respectivo la anuencia para practicar una investigación *in situ* exclusivamente cuando adquiere la convicción de que se han cometido, en el Estado correspondiente, violaciones flagrante y reiteradas de los derechos humanos.

Por el contrario, en el caso de que el Gobierno invite a la Comisión para que investigue en su territorio, lógico es pensar que en tal eventualidad no tiene por qué necesariamente tratarse de un Estado en donde se cometen flagrantes y reiteradas violaciones a los derechos humanos. Puede que el Gobierno de ese Estado quiera que se demuestre, por medio de una institución imparcial como la CIDH, la falsedad de las imputaciones que se le formulan en materia de derechos humanos. De manera que para llevar a cabo una observación en el territorio de un Estado cuyo gobierno invita para ese efecto a la Comisión, no es necesario que previamente ésta sospeche o tenga la convicción que allí se violan flagrante y reiteradamente los derechos humanos. En tal sentido, la decisión de practicar una observación *in loco* por invitación de un gobierno no puede significar que la Comisión tiene *a priori* la convicción de que en el Estado pertinente se violan los derechos humanos. Más aún, esa convicción no se presume, como puede acontecer en los demás casos^{33, 34}.

Con todo, cualquiera sea la situación —anuencia o invitación— la observación *in loco* practicada de conformidad al artículo 18, letra g), del Estatuto, tendrá como objetivo, según lo dictaminó la Comisión al momento de señalar los supuestos a que hemos hecho referencia³⁵, “examinar la situación de los derechos humanos en los países americanos. . .”. Vale decir, el objetivo no es verificar la veracidad de determinadas denuncias relativas a violaciones de derechos humanos, sino obtener pruebas que le permitan a la Comisión pronunciarse sobre el *estado general en que se encuentra*, en el país correspondiente, *la situación de los derechos humanos*. Y ese estudio de carácter general lo hará a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, si se trata de un Estado Parte de ésta, o de la Declaración Americana de Dere-

33. En casi todas —por no decir todas— las observaciones *in loco*, los informes elaborados al término de éstas han señalados que en los Estados correspondientes se violaban los derechos humanos.

34. En algunas ocasiones los gobiernos de Estados en donde se producían, en concepto de la Comisión, violaciones flagrantes y reiteradas de los derechos humanos, invitaron a la CIDH a practicar las observaciones *in loco*.

35. *Vid. supra II.*

chos y Deberes del Hombre, si se trata de un Estado Miembro de la OEA, pero no parte de la Convención ³⁶.

b. *El artículo 19.* Distinta es la situación contemplada en el artículo 19 del Estatuto.

En lo que aquí interesa, esa norma, en su letra a), dice lo que sigue:

“En relación con los Estados Partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión ejercerá sus funciones de conformidad con las atribuciones previstas en aquélla y en el presente Estatuto y, además de las atribuciones señaladas en el artículo 18, tendrá las siguientes:

a) Actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de la Convención;

b) ...”

El artículo 19, en consecuencia, nos remite a la Convención y más específicamente, a sus artículos 44 al 51. Entre éstas se halla el artículo 48 que, en sus numerales 1º, letra d), y 2, permite la realización de observaciones *in loco* ³⁷.

Todo lo anterior nos conduce a exponer tres consideraciones. La primera es que las investigaciones *in situ* que se lleven a cabo conforme al artículo 19 del Estatuto pueden tener lugar exclusivamente en territorios de Estados Partes de la Convención señalada, toda vez que ésta es obligatoria sólo para aquéllos.

La segunda consideración concierne el objetivo de dicha gestión. Su objetivo no puede ser otro que el indagar sobre la veracidad de lo que se denuncia o se comunica, por parte de algún peticionario, ante la Comisión. Su campo es, por tanto, a diferencia de lo que permite el artículo 18, letra g), limitado.

Y la tercera consideración consiste en la determinación de la naturaleza de estas observaciones, es decir, en su carácter de fase de un procedimiento más amplio, cuestión que también las diferencia de las anteriores. Quisiéramos referirnos a continuación más detenidamente a esta materia.

Como ya se afirmó, el artículo 19 del Estatuto se remite a los artículos 44 al 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dichas normas se refieren al procedimiento que se debe seguir en la tramitación de una petición o comunicación planteada ante la CIDH y relativa a la violación, por un Estado Parte de esa Convención, de un derecho humano resguardado por ésta ³⁸. Por lo demás, las disposiciones que en el Reglamento detallan esas normas —los artículos 28 al 47— configuran todo un capítulo denominado “De las peticiones y comunicaciones referentes a Estados Partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, que se halla precisamente inserto en el título II del Reglamento, llamado “Los Procedimientos”.

Teniendo presente, entonces, que entre las normas que el artículo 19 del Estatuto cita se encuentra el artículo 48 de la Convención, lógico es concluir que lo dispuesto en este último viene a constituir una parte, fase o elemento del procedimiento que la CIDH debe seguir en la eventualidad de que ante ella se formule una petición o co-

36. *Vid.* Nota 24.

37. *Vid. Supra II.*

38. Esos artículos de la Convención conforman toda la sección 3ª, denominada “Competencia”, del Capítulo VII, titulado “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, de dicha Convención.

municación concerniente a un Estado Parte de la Convención y relativa a la violación de un derecho consagrado en ésta. Tanto es así que el artículo 41 del Reglamento —que en sus numerales 1º y 2º reitera lo contemplado en el numeral 1º, letra d), y en el numeral 2º del artículo 48 de la Convención³⁹— se ubica, como acaba de exponerse, entre las normas de procedimiento que el Reglamento contiene en vista de la hipótesis mencionada.

En ese procedimiento, las observaciones *in loco* proceden en uno de estos dos momentos: en el previsto en la letra d) del numeral 1º del artículo 48 de la Convención o en el indicado en el numeral 2º del mismo artículo. Esto quiere decir que, de conformidad con el numeral 1º señalado, en principio o como regla general, antes de proceder a una investigación, la Comisión debe seguir la tramitación ordenada en las letras a) hasta d) de ese numeral⁴⁰. En tal sentido, la CIDH debe previamente pronunciarse sobre la admisibilidad de la petición o comunicación que da origen al procedimiento, solicitar información al gobierno involucrado y examinar el asunto planteado y sólo después de ello y únicamente si fuere “necesario y conveniente” realizará la investigación. Sin embargo, es decir, excepcionalmente y como lo define el numeral 2º mencionado, “en casos graves y urgentes” podrá llevarse a efecto aquella “tan sólo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos de admisibilidad”⁴¹.

A la sola luz del texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, podría quizás afirmarse que la diferencia entre el contenido de la letra d) del numeral 1º del artículo 48 de esa Convención y lo cubierto por el numeral 2º del mismo artículo es la siguiente: En el primer caso, la observación *in situ* procedería sin necesidad de solicitar del gobierno respectivo la anuencia correspondiente, pues nada dice la disposición sobre el punto. En cambio, en el caso del numeral 2º del artículo 48, de manera explícita se requiere del “previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación” y ello porque se trata de “casos graves y urgentes”. Por eso se lleva a cabo la investigación “tan sólo en la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad”.

En tal orden de ideas, la diferencia radicaría en que la anuencia del gobierno sería otorgada, en el primer caso, de manera anticipada, esto es, al momento de ratificar la Convención⁴² y en el segundo, por tratarse de una excepción, se requeriría que la manifestación de la voluntad del gobierno en ese sentido se exprese nuevamente. De no aceptarse esta interpretación, aparentemente no tendría explicación el hecho de que sólo en el numeral 2º del artículo 48 de la Convención se exija expresamente el “previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación”. De exigirse también para la situación prevista en la letra d) del numeral 1º del artículo 48 señalado, tal disposición así lo diría o, en todo caso, el numeral 2º no lo contemplaría de manera expresa y directa⁴³. Finalmente, siempre

39. Vid. Nota 12.

40. Tramitación detallada en los artículos 31 y 40 del Reglamento.

41. Esos requisitos de admisibilidad se estipulan en los artículos 46 y 47 de la Convención y los artículos 28 y 38 del Reglamento.

42. A menos de que en la reserva se exprese lo contrario.

43. A mayor abundamiento de la idea de que sí existe diferencia entre ambos numerales (o los numerales 1º y 2º del artículo 41 del Reglamento) se podría decir que mientras el pri-

en este orden de ideas y en apoyo de lo sostenido, se podría afirmar que el artículo 48 tiene preeminencia, en lo que se refiere a los Estados Partes de la Convención, sobre cualquier artículo del Estatuto que disponga otra cosa. Y ello porque, de un lado, comparte la naturaleza del artículo 19 del Estatuto, el cual es una norma especial, y otro, constituye una disposición sobre la que ha recaído el acuerdo de voluntades estatales, a diferencia de los artículos del Estatuto que sólo han sido objeto de una decisión de una organización internacional⁴⁴.

Sin embargo, según la letra del artículo 18 letra g), del Estatuto, la interpretación anterior no es correcta. Conforme a esta norma, las observaciones *in loco* —cualesquiera ellas sean— únicamente pueden practicarse con la anuencia o por invitación del gobierno que corresponda. De manera que tanto en el caso enunciado en la letra d) del numeral 1º del artículo 48 de la Convención como en el expuesto en el numeral 2º del mismo artículo, se requeriría del consentimiento del gobierno pertinente. No habría, pues, en este aspecto, diferencia alguna. En apoyo de lo expresado, podría recurrirse ora al artículo 16, numeral 2º, del Estatuto, que indica que para que la Comisión pueda reunirse, fuera de su sede, en el territorio de un Estado americano, requiere de la anuencia o invitación del gobierno respectivo⁴⁵, ora al artículo 54 del Reglamento, que comienza expresando lo mismo. Esto es, se podría acudir a normas que, sin lugar a dudas, indican que las investigaciones *in situ* sólo pueden proceder con la anuencia o por invitación del gobierno competente.

Al mayor abundamiento, se podría sostener que el principio de la soberanía impediría una observación *in loco* sin la anuencia o invitación del gobierno.

Lo que acontecería, en consecuencia, es que, al mencionarse expresamente en el numeral 2º del artículo 48 de la Convención el “previo consentimiento del Estado”, éste se requeriría para poder omitir la tramitación prevista en las letras a) hasta d) del numeral 1º de la misma disposición. La referencia explícita que el numeral 2º hace de tal requisito apuntaría, por ende, a la idea de que él es necesario fundamentalmente para que la CIDH pueda “en casos graves y urgentes” eludir parte de la tramitación exigida en el numeral 1º del artículo 48 y proceder de inmediato a la realización de una observación *in situ*. Por lo tanto, a *contrario sensu*, la no mención del “previo consentimiento del Estado” en el numeral 1º del artículo 48 citado, no facultaría a la CIDH para eximirse de la obligación de requerir ese consentimiento indispensable para poder practicar una investigación en el territorio de un Estado.

La práctica de la CIDH —anterior al Estatuto— aboga por esta última interpretación. Habría que esperar la oportunidad en que se aplique el artículo 48 de la Convención para determinar el curso que pueda tomar la interpretación de esa disposición, si es que toma otro curso.

mero emplea el imperativo (La Comisión *realizará* una investigación *in loco* para cuyo cumplimiento *solicitará*, y los Estados interesados le *proporcionarán*, todas las facilidades necesarias), el segundo condiciona la realización de las investigaciones *in loco* al acuerdo entre la CIDH y el gobierno (sin embargo, en casos graves y urgentes, *puede -podrá*, dice el Reglamento— realizarse una investigación previo consentimiento del Estado...), lo cual implica que en el primero hay un mandato o facultad reconocida y en el segundo sólo una posibilidad.

44. *Vid. Nota 27.*

45. *Vid. Nota 14.*

En resumen, se puede decir que, de conformidad con el artículo 19 del Estatuto, las observaciones *in loco* proceden respecto de los Estados Partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no sólo en los casos involucrados en el artículo 18 del Estatuto sino también como parte de la tramitación de una petición o comunicación relativa a la violación de un derecho humano resguardado por tal Convención, tramitación que variará según se trate de un caso grave y urgente o no.

Y a modo de conclusión del estudio de los artículos 18 y 19 del Estatuto, se podría sostener que mientras el primero “legaliza” lo que la CIDH había, desde 1960, poco a poco construido, el segundo va más allá al hacer posible que la institución en cuestión tenga lugar, no exclusivamente cuando se está en presencia de violaciones flagrantes y reiteradas de los derechos humanos, sino incluso —en el caso de los Estados Partes de la Convención— cuando se está frente a “una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esa Convención”⁴⁶.

IV. LA INICIATIVA

Producidos los supuestos señalados anteriormente, a la Comisión le corresponde la decisión de practicar una observación *in loco*. Así se desprende de los artículos 18, letra g), del Estatuto y 48 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en cuanto le reconocen a la CIDH la *atribución* de llevar a efecto dicha actividad. La decisión, como esas mismas normas lo manifiestan, se adopta o por propia iniciativa de la Comisión —y en esa eventualidad debe solicitar la anuencia del gobierno correspondiente, salvo que se opine que ella no procede en el caso visto ya⁴⁷—, o por invitación de dicho gobierno. En cualquiera de las dos hipótesis, es requisito *sine qua non* el concurso de voluntades de la CIDH, expresada en la decisión, y del gobierno, expuesta en la anuencia o en la invitación.

a. *La decisión de la CIDH.* De conformidad al artículo 17 del Estatuto y al artículo 17 del Reglamento, para adoptar una decisión como la referida se requiere el voto de la mayoría de los miembros de la CIDH presentes en la sesión correspondiente.

Efectivamente, el artículo 17 del Estatuto⁴⁸ distingue entre decisiones que digan relación con Estados Partes de la tantas veces evocada Convención y decisiones relativas a Estados no Partes de ésta. En la primera posibilidad, se requiere de mayoría absoluta de votos de los miembros de la Comisión para adoptar un acuerdo en los casos

46. Artículo 48. Numeral 1º, primer párrafo.

47. *Vid. Supra III* en lo relativo a una observación *in loco* practicada en el territorio de un Estado Parte de la Convención y en virtud del artículo 48, Numeral 1º, letra d), de ésta.

48. Artículo 17.

1. “La mayoría absoluta de los miembros de la Comisión constituye quórum.
2. En relación a los Estados que son partes en la Convención, las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos de los miembros de la Comisión en los casos que así lo establezca la Convención Americana sobre Derechos Humanos y este Estatuto. En los demás casos se requerirá la mayoría absoluta de miembros presentes.
3. En relación a los Estados que no son partes en la Convención, las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos de los miembros de la Comisión, salvo cuando se trate de asuntos de procedimiento, en cuyo caso las decisiones se tomarán por simple mayoría”.

que así lo establezca dicha Convención y el Estatuto. Las observaciones *in loco* no figuran entre esos casos. En cuanto a la segunda posibilidad, para adoptar una decisión se exige el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión, “salvo cuando se trate de asuntos de procedimiento, en cuyo caso las decisiones se tomarán por simple mayoría”. Es evidente que la decisión respecto de realizar o no una investigación es un asunto de procedimiento⁴⁹. Por lo demás, el artículo 17 del Reglamento señala taxativamente los casos en que se requiere del voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión y entre esos casos no se hallan las observaciones en el territorio de un Estado, por lo que éstas quedan comprendidas en el numeral 2º de ese artículo, a saber: “para tomar acuerdos respecto a otros asuntos será suficiente el voto de la mayoría de los miembros presentes”.

El texto del artículo 18, letra g), del Estatuto podría inducir a pensar que, al menos formalmente, el primer acto previsto del proceso de adopción de la decisión de realizar una investigación emana de la Comisión. Se dice esto toda vez que la disposición señalada expresa que aquella actividad se llevará a cabo “con la anuencia o por invitación del gobierno respectivo”, es decir, ubica a la anuencia —que, como se verá, debe ser solicitada por la CIDH— con anterioridad a la invitación. Por otra parte, las circunstancias en que se fundamentan las observaciones *in loco* contempladas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos parecen indicar lo mismo, habida cuenta que ellas constituyen parte de una tramitación dirigida por la propia Comisión y que, por ende, debe ser ésta la que, cuando lo estime “conveniente y necesario” o en “casos graves y urgentes”, solicite la anuencia o el previo consentimiento⁵⁰.

Sin embargo, puede que no suceda así, esto es, puede que no sea la Comisión la que tome la iniciativa. Esta puede provenir del gobierno del Estado implicado. Y esta gestión gubernamental —expresada en la invitación correspondiente— puede darse en relación tanto con las gestiones que se realicen de conformidad con el artículo 18, letra g), del Estatuto, como con las que se efectúen de acuerdo con el artículo 48 de la Convención. Pero, al mismo tiempo, puede suceder que la iniciativa del gobierno sea, a su turno, provocada por una resolución de la CIDH que, al menos en apariencia, ninguna vinculación tenga con la actitud gubernamental.

Lo anterior significa que formalmente puede acaecer que los gobiernos involucrados le formulen a la CIDH las invitaciones para efectuar, en los territorios correspondientes, observaciones *in loco*. Sobre la base de estas invitaciones, la Comisión toma la decisión. En esta hipótesis, no es la petición de anuencia el primer acto del proceso de una decisión, sino la invitación del gobierno. Ahora bien, puede que esta invitación gubernamental haya sido incitada por resoluciones de la CIDH adoptadas en virtud de las atribuciones que le reconoce el artículo 18, letras b), c) y d), del Estatuto, reproducidas ya en este escrito⁵¹, y que se refieren a la facultad de elaborar informes sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Americanos. También puede ocurrir que esa invitación sea provocada porque en el informe anual que

49. Al respecto, recuérdese que todas las normas del Reglamento concernientes a las observaciones *in loco* se encuentran en el título II de ese Reglamento, denominado “Los Procedimientos”.

50. Artículo 48, numeral 1º, letra d), y numeral 2º.

51. *Vid. Supra II* y nota 13.

la CIDH debe rendir ante la Asamblea General de la OEA, se aluda a la situación de los derechos humanos en el Estado que cursa luego la invitación ⁵².

En otras palabras, lo que se está afirmando es que el primer acto del proceso de toma de decisión referente a la realización de una investigación *in situ* puede ser o bien la solicitud de anuencia formulada por la CIDH al gobierno pertinente, o bien la invitación de éste a aquélla. Pero, al mismo tiempo, se está expresando que tanto la concesión de la anuencia como la invitación pueden ser motivadas por una resolución previa de la propia Comisión concerniente sea a elaborar un informe especial sobre la situación de los derechos humanos en el Estado en cuestión, sea a incluir una mención sobre dicha situación en el informe anual. Adoptada esta resolución, el Estado involucrado, con el fin de que el citado informe sea lo más ajustado posible a la realidad, puede invitar a la CIDH o concederle su anuencia para que efectúe, de manera previa a ese informe, la visita correspondiente.

b. *La anuencia y la invitación.* Como se dijo, es a través de la anuencia o de la invitación que se manifiesta la voluntad del gobierno de un Estado en orden a aceptar que en el territorio bajo su soberanía se practique una observación *in loco*. Esta aceptación, repetimos, es indispensable para poder practicar ésta ⁵³. Tanto la anuencia como la invitación apuntan, por ende, a la idea de que la intervención del gobierno correspondiente es insustituible.

No obstante lo anterior, ambos vocablos tienen connotaciones, principalmente políticas, distintas. En efecto, el término y la realidad de las “invitaciones” parecen indicar que a los gobiernos que las formulan se les concede la oportunidad de que la realización de las investigaciones en sus territorios no sean vistas *a priori* como una sanción en sí, al margen del resultado que produzcan, sino como una concesión que hace el soberano que nada tiene ni nada esconde en materia de derechos humanos. La oportunidad que se le concede al gobierno consiste en que por intermedio de “la invitación” pueda, al menos formalmente, conservar la imagen de que goza ante la sociedad internacional y, si es posible, mejorarla.

En cambio, el término y la realidad de la “anuencia” refleja otra cosa, es decir, coloca a los gobiernos pertinentes frente a la disyuntiva de aceptar o rechazar la petición de la CIDH para llevar a cabo una observación *in loco*. La aceptación de la solicitud significa, con todo, que existen por lo menos indicios de que en el Estado de que se trata se han violado los derechos humanos. Recuérdese que se solicita la anuencia porque se estaría en presencia de “violaciones flagrantes y reiteradas” de derechos humanos en un Estado miembro de la OEA o porque se ha formulado una petición o comunicación en que se alega la violación de cualquiera de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por

52. El artículo 18, letra j), del Estatuto dice: “En el ejercicio de su mandato, la Comisión tiene las siguientes atribuciones con respecto a todos los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos...;

j) rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en el cual se tendrá debida cuenta del régimen jurídico aplicable a los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el de aquellas que no lo son;...”.

53. *Vid.* Nota 47 y *Supra* III.

su parte, el rechazo a la solicitud de anuencia puede afectar más seriamente el prestigio del gobierno.

Corresponde, pues, a los Estados decidir. La existencia de esta alternativa es, desde ya, un instrumento de que dispone la CIDH para la promoción y protección de los derechos humanos.

V. LA REALIZACION

La realización de las observaciones en el territorio de un Estado se encuentra regulada por una serie de disposiciones que se refieren, por una parte, a la organización de aquéllas y por otra, a las garantías que los gobiernos deben, en cada caso, comprometerse a respetar durante el desarrollo de las mismas.

Estas reglas se encuentran básicamente en el Capítulo IV del Título II del Reglamento de la CIDH. Con antelación al actual Estatuto, dichas normas se encontraban estipuladas en el "Reglamento sobre Observaciones *In Loco*" y en la "Resolución sobre Observaciones *In Loco*", ambos cuerpos legales emanados de la propia Comisión⁵⁴ como lo es también el actual Reglamento.

La circunstancia de que esos cuerpos jurídicos hayan sido elaborados y aprobados por la CIDH obliga a ésta a requerir el consentimiento del Estado de que se trate en términos de que acepte el contenido de aquellos. Tan importante es ese consentimiento que en algunos casos las señaladas visitas *in situ* a los Estados no se llevaron a efecto sino hasta tanto no retiraran éstos las limitaciones que se deseaban imponerle a la CIDH en el cumplimiento de sus funciones.

a. *Normas sobre organización.* Estas normas conciernen a lo que sigue:

– La Comisión Especial que practica la investigación. Esta Comisión es designada, para cada caso, por la CIDH. Esta determina su número y designa al Presidente⁵⁵. No puede ser miembro de la Comisión Especial el nacional o residente en el territorio donde tendrá lugar la observación⁵⁶. En casos de extrema urgencia⁵⁷, la decisión relativa a la designación de la Comisión Especial, la determinación de su número y la designación de su Presidente, podrá ser adoptada por el Presidente de la CIDH, *ad referendum* de ésta⁵⁸.

– La organización del trabajo de la Comisión Especial. Esta organizará su propia labor pudiendo, a tal efecto, designar a miembros suyos, y oído el Secretario

54. *Vid.* Nota 9.

55. Artículo 51 del Reglamento, artículo 1º del Reglamento sobre Observaciones *In Loco* y letra a) del numeral 1º de la "Resolución sobre Observaciones *In Loco*".

56. Artículo 52 del Reglamento. Es del caso hacer notar que este artículo dispone que el nacional o residente "estará impedido" de participar en la observación. El artículo 2º del "Reglamento sobre Observaciones *In Loco*" decía que "estará exonerado de la obligación" de participar.

57. La Comisión sería la competente para determinar la extrema urgencia. Hay que recordar que con ello se está haciendo referencia también, y no únicamente, al numeral 2º del artículo 48 de la Convención ("casos graves y urgentes").

58. Artículo 51 del Reglamento. El artículo 1º del "Reglamento sobre Observaciones *In Loco*" le otorgaba al Presidente esta misma facultad, pero omitía la frase "*ad referendum* de la Comisión".

Ejecutivo⁵⁹, a funcionarios de la Secretaría o personal necesario para cualquier actividad relacionada con su misión⁶⁰.

– La sufragación de los gastos. Los gastos en que incurre la Comisión Especial, sus miembros y el personal de Secretaría son sufragados por la OEA⁶¹.

Como fácilmente puede deducirse, estas normas tienden a resguardar la independencia de la Comisión Especial y de la CIDH respecto del gobierno del Estado en cuyo territorio se lleva a efecto la investigación *in situ*.

b. *Normas sobre las garantías.* Son establecidas con el mismo objetivo que las anteriores. Ellas dicen relación con los compromisos que el gobierno correspondiente adquiere al momento de otorgar la anuencia o al invitar a la CIDH, en vista de la realización de la observación de que se trate.

La norma general se encuentra en el artículo 54 del Reglamento que expresa que “el gobierno, al invitar a una observación *in loco* o al otorgar su anuencia, concederá a la Comisión Especial todas las facilidades necesarias para llevar a cabo su misión y, en particular, se comprometerá a no tomar represalias de ningún orden en contra de las personas o entidades que hayan cooperado con ella, proporcionándole informaciones o testimonios”.

Procedente es señalar que en la reglamentación anterior a la actual no existía una norma similar a la transcrita. La presencia de una disposición como ésta posibilita que la CIDH pueda exigir del gobierno correspondiente mayores facilidades que las que más adelante se indican, es decir, ellas pueden cambiar según lo requiera cada una de las investigaciones *in situ*.

A partir de esa norma general, el artículo 55 del Reglamento⁶² indica las normas complementarias en los siguientes términos:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las observaciones *in loco* que acuerde la Comisión se realizarán de conformidad con las siguientes normas:

a) La Comisión Especial o cualquiera de sus miembros podrá entrevistar libre y privadamente a personas, grupos, entidades o instituciones, debiendo el Gobierno otorgar las garantías pertinentes a todos los que suministren a la Comisión informaciones, testimonios o pruebas de cualquier carácter;

59. Se refiere al Secretario Ejecutivo de la Comisión.

60. Artículo 53 del Reglamento. Esta disposición es más amplia de lo que antaño se establecía. En efecto, esta materia se encontraba regulada por los artículos 4º, 3º y 5º del “Reglamento sobre Observaciones *In Loco*” que decían así: “Artículo 4º La Comisión Especial organizará su propia labor, pudiendo, a tal efecto, designar miembro o miembros informantes, subcomisiones, grupos de trabajo, etc. En la medida de lo posible, se tratará que los actos de comprobación o verificación de hechos se realicen por más de un miembro de la Comisión Especial, o por un miembro acompañado por un funcionario de la Secretaría”. “Artículo 3º La Comisión Especial celebrará cuantas sesiones estime necesario, convocada por iniciativa de su Presidente o a pedido de cualquiera de sus miembros debiendo constar en actas las decisiones que adopte. Estas actas serán reservadas”. “Artículo 5. Ningún miembro de la Comisión Especial o de la Secretaría estará habilitado para suministrar información a la prensa o a cualesquiera personas acerca de los trabajos realizados o a realizar. La Comisión Especial podrá disponer, toda vez que lo estime conveniente, la publicación de comunicados de prensa, cuyo texto deberá ser aprobado por la Comisión Especial o por su Presidente”.

61. Letra j), del artículo 15º del Reglamento y numeral 3º de la “Resolución sobre Observaciones *In Loco*”.

62. Numeral 1º y 2º de la “Resolución sobre Observaciones *In Loco*”.

- b) Los miembros de la Comisión Especial podrán viajar libremente por todo el territorio del país, para lo cual el gobierno otorgará todas las facilidades del caso, incluyendo la documentación necesaria;
- c) El Gobierno deberá asegurar la disponibilidad de medios de transporte local;
- d) Los miembros de la Comisión Especial tendrán acceso a las cárceles y todos los otros sitios de detención e interrogación y podrán entrevistar privadamente a las personas recluidas o detenidas;
- e) El Gobierno proporcionará a la Comisión Especial cualquier documento relacionado con la observancia de los derechos humanos que se considere necesaria para la preparación de su informe;
- f) La Comisión Especial podrá utilizar cualquier medio apropiado para recoger, grabar o reproducir la información que considere oportuna;
- g) El Gobierno adoptará las medidas de seguridad adecuadas para proteger a la Comisión Especial;
- h) El Gobierno asegurará la disponibilidad de alojamiento apropiado para los miembros de la Comisión Especial;
- i) La misma garantía y facilidades indicadas aquí para los miembros de la Comisión Especial se extenderán al personal de Secretaría;
- j) ...”

Como puede verse, estas normas reglamentan el desarrollo de las gestiones de la Comisión Especial y ello lo hace en la perspectiva de garantizar la independencia e imparcialidad que debe inspirar, de acuerdo a lo que se establece en el Estatuto, a toda la labor de la CIDH ⁶³.

Pero además, estas normas reglamentan el asunto en los términos que lo prescribe el artículo 48, numeral 1º, letra d), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esto es, en el sentido de que para el “eficaz cumplimiento” de la investigación, la Comisión “solicitará, y los Estados interesados le proporcionarán, todas las facilidades necesarias”.

VI. LA FINALIZACION

El término de la observación *in loco* se produce, por regla general, el día fijado de común acuerdo por la CIDH y el gobierno respectivo. La finalización puede acontecer antes de ese día, si así lo decide la Comisión, o después de él, si así lo acuerdan ésta y el gobierno. Son, pues, tres situaciones distintas.

La primera, es la situación normal. El acuerdo entre la CIDH y el gobierno relativo a las fechas entre las cuales la observación se llevará a efecto se produce o al otorgar el gobierno la anuencia o al formular la invitación o, en fin, al intercambiar,

63. Esta independencia e imparcialidad es prevista implícitamente por el Estatuto en el artículo 2º, numeral 2º, artículo 3º y artículo 8, entre otros. El primero dispone que la Comisión representa a todos los miembros de la OEA. El segundo señala que los miembros de la CIDH son elegidos a título personal. Y el tercero indica que es incompatible el cargo de miembro de la Comisión con “otras actividades que pudieran afectar su independencia e imparcialidad”.

gobierno y CIDH, notas en que ésta determina las fechas y aquél acepta o toma debido conocimiento de aquello.

En la segunda situación no se requiere el acuerdo del gobierno, aunque debido a los usos diplomáticos, quizás se solicite. Y no es necesario ese acuerdo, toda vez que la autoridad estatal no puede obligar a la Comisión Especial a permanecer, en contra de su voluntad, en el territorio del Estado en cuestión.

Finalmente, puede ocurrir que la Comisión Especial no alcance a cumplir su misión dentro de las fechas previamente señaladas. En tal eventualidad, una prórroga de su permanencia en suelo del Estado requiere necesariamente del consentimiento de éste.

Ahora bien, las dos últimas actividades de la CIDH en el territorio estatal correspondiente han sido, por lo general, la publicación de un comunicado de prensa⁶⁴ y la entrega a las autoridades gubernamentales competentes de un documento, con carácter reservado, en donde se da cuenta de las recomendaciones preliminares que la Comisión Especial le formula al gobierno. El cumplimiento o incumplimiento por parte de éste de esas recomendaciones es un elemento importante que la CIDH tiene en cuenta al redactar el informe final respectivo.

En el caso de las observaciones *in loco* practicadas de conformidad únicamente con el artículo 48 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y siempre y cuando no se produjere una solución, amistosa entre las partes interesadas, es decir gobierno y peticionario o denunciante, la Comisión Especial elevará el caso a la consideración de la Comisión, la cual preparará su decisión en el plazo de 180 días⁶⁵. Tal decisión constará en “un informe en el que expondrá los hechos y las conclusiones respecto al caso sometido a su conocimiento”⁶⁶.

En cuanto a las investigaciones *in situ* llevadas a cabo según exclusivamente el artículo 18, letra g), del Estatuto, esto es, las que no se fundamentan en la Convención, la Comisión Especial e incluso como lo señala el artículo 56 del Reglamento, la propia Comisión, “preparará los proyectos de informes generales o especiales que considere necesarios”.

Es decir, tanto en el primer caso como en el segundo, las observaciones *in loco* y las pruebas que en virtud de ellas se obtengan, se hacen constar en sendos informes. Pero, además, ellas pueden ser incluidas en el Informe Anual que la CIDH presenta ante la Asamblea General de la OEA⁶⁷. En definitiva, pues, la gestión finaliza con la resolución que sobre dicho informe se adopte por parte de la CIDH y los órganos políticos de la OEA.

Todo lo relativo a los informes de la CIDH, incluidos los de observaciones *in loco*, constituye una materia digna de un estudio diferente. Lo que nos interesa por ahora es resaltar, primeramente, el hecho de que esos informes y las resoluciones pertinentes varían de importancia, trascendencia y connotación, según si ellos se basan o no en una investigación *in situ* que, en tanto tal, ha finalizado con anterioridad a la redacción de dichos informes y tales resoluciones. En segundo lugar, nos interesa

64. Vid. en nota 60 el artículo 5º del “Reglamento sobre Observaciones *In Loco*”.

65. Artículo 50 de la Convención y 41, numeral 3º del Reglamento.

66. Artículo 43, numeral 2º, del Reglamento.

67. Artículo 18, letra j), del Estatuto y artículo 59, letra h) del Reglamento.

que se tenga presente que esos informes y esas resoluciones constituyen, de por sí, la sanción por la violación de los derechos humanos en el Estado respectivo o, en el caso contrario, el reconocimiento por el respeto de esos derechos. En tercer y último término, nos interesa señalar que, por lo tanto, las observaciones *in loco* que sirven de medio de prueba en vista de la redacción de los informes y de la adopción de determinadas resoluciones, son consideradas, al mismo tiempo, como un instrumento adecuado para la promoción y protección de los derechos humanos, en tanto el Estado en cuyo territorio se realizan aquéllas se esmera en tener una conducta cónsona con los fines y principios que inspiran a la labor de la CIDH.

CONCLUSIONES

La primera conclusión que podría obtenerse de lo expuesto es que todo el mecanismo que implica una observación *in loco* puede ser puesto en marcha —aunque de manera indirecta— por las víctimas de las violaciones de los derechos humanos. Efectivamente, pueden ser ellas u otras personas cercanas o vinculadas a ellas, las que formulen ante la CIDH una petición o denuncia acerca de esas violaciones. En aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esa petición o denuncia puede bastar para que la CIDH decida practicar una investigación en el territorio de un Estado. Pero, incluso, la mencionada petición o denuncia puede concurrir para que la Comisión adquiera la convicción de que en algunos de los Estados Americanos no partes de esa Convención se cometen violaciones flagrantes y reiteradas de los derechos humanos y decidir, en consecuencia, practicar tal investigación.

Asimismo, podría decirse que hay dos objetivos que se pueden alcanzar con esta institución. En un caso, el objetivo será averiguar la veracidad de lo que se denuncia por parte de un peticionario. Ello es así según lo dispuesto por la Convención citada. Pero en los demás casos, el objetivo es más amplio: la situación general de los derechos humanos en un Estado determinado. De tal manera, pues, que un mismo instrumento puede servir ya para indagar sobre la violación de un derecho de un individuo, ya para investigar sobre la situación general de todo un pueblo. Al mecanismo le interesa tanto la suerte de un pueblo entero como la de un individuo.

También podría sostenerse que, en la práctica, la sola realización de la actividad indicada —por la amplitud con que se realizan— constituye de por sí y al margen de su resultado o informe, una eficiente arma de protección de los derechos humanos, puesto que crea, durante la observación, “un espacio y un tiempo de respeto de los derechos fundamentales”.

Por último, podría afirmarse que las observaciones *in loco* son importantes toda vez que ellas permiten alcanzar, en lo que a respeto efectivo de los derechos humanos se refiere, la verdad. Y como lo sostiene Edmundo Vargas Carreño, “es evidente que algunos gobiernos autoritarios temen más que nada la verdad”⁶⁸.

68. VARGAS CARREÑO, Edmundo, “La protección de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano”, *Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1979, p. 367.