



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

---

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

**FUNCIONES DE LA  
COMISIÓN INTERAMERICANA  
DE DERECHOS HUMANOS:  
OBSERVACIONES *IN LOCO* E INFORMES  
SOBRE SITUACIONES DE DERECHOS HUMANOS**

EDMUNDO VARGAS CARREÑO\*

---

\* Ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y miembro del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

**FUNCIONES DE LA  
COMISIÓN INTERAMERICANA  
DE DERECHOS HUMANOS:  
OBSERVACIONES *IN LOCO* E INFORMES  
SOBRE SITUACIONES DE DERECHOS HUMANOS**

EDMUNDO VARGAS CARREÑO

Yo quisiera, en primer lugar, agradecer muy de veras que se me haya invitado a participar en esta muy importante conmemoración, especialmente en que estamos conmemorando los 40 años de la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Para mí, que he estado vinculado con la Comisión, es un honor participar en esta sesión, y precisamente lo que pretende mi exposición es rendir un homenaje a la muy fecunda actividad de la Comisión en estos 40 años.

Tuve el honor de ser Secretario Ejecutivo de la Comisión durante doce años y medio, desde septiembre de 1977 hasta marzo de 1990. Por ello mi exposición tendrá como límite temporal hasta esa fecha, sin perjuicio de que por otras responsabilidades que asumí con posterioridad he seguido de cerca la labor de la Comisión.

El tema que se me ha pedido tratar es el de las Observaciones *in loco* y los Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ciertamente ese será el aspecto principal de mi disertación; pero quisiera aprovechar esta oportunidad para expresar mi reconocimiento y admiración a la Comisión por el ejercicio de lo que genéricamente podríamos denominar, sus competencias no contenciosas. Si debemos evaluar la obra de la Comisión durante estos cuarenta años, estoy seguro que lo más importante, en términos de efectividad, de contribuir a cambiar conductas de gobiernos a favor de los derechos humanos e incluso de salvar vidas, está precisamente en el ejercicio de estas funciones no contenciosas.

Posiblemente de estas funciones, las más importantes sean las observaciones *in loco* de la Comisión y sus informes; pero, junto a ellas, creo que la Comisión ha cumplido otras tareas de gran trascendencia que resulta conveniente recordar en esta oportunidad.

Así, en primer lugar, la Comisión ha cumplido una función fundamental en la promoción de los derechos humanos. La Comisión no sólo ha cumplido el mandato que le confiere su Estatuto en orden a estimular la conciencia por los derechos humanos en el hemisferio, sino que

también en muchísimas oportunidades, como en cursos, seminarios, publicaciones y hasta afiches, ha ido difundiendo en el continente los derechos humanos. Entre los muchos seminarios o cursos que ha organizado la Comisión en estos 40 años, yo quisiera recordar ahora que, inmediatamente después de que entrara en vigor el Pacto de San José, en 1978, se organizó en esta ciudad un muy importante seminario con la participación de destacadas personalidades para estudiar cuáles eran los problemas que se originarían con la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y cuál era la mejor forma para poder implementar y darle vigencia a ese instrumento.

Creo que también la Comisión ha hecho una contribución fundamental en la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos en el Continente, que se ha traducido en la adopción de las más importantes convenciones americanas sobre derechos humanos, comenzando por la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo anteproyecto final surgió de la propia Comisión (los anteriores eran de Chile y Uruguay). Es cierto que la Comisión no tiene el monopolio de la elaboración de los proyectos de convenciones sobre derechos humanos, y que tratados muy importantes como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o la importantísima Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, en las que la Comisión no tuvo una participación preponderante; pero esas son las excepciones. Todos los otros tratados interamericanos en materia de derechos humanos han surgido de proposiciones de la Comisión y ha sido ella la que ha sometido a la consideración de los correspondientes órganos políticos de la OEA el respectivo proyecto de convención. Es el caso de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, el Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Protocolo Adicional relativo a la Abolición de la Pena de Muerte.

Otra significativa contribución de la Comisión ha sido en relación con asesoramientos a gobiernos. Generalmente después de una observación *in loco*, como lo vamos a ver, la Comisión formula recomendaciones a los gobiernos, algunos de los cuales suelen solicitar el asesoramiento de la propia Comisión para implementar esas recomendaciones. Este asesoramiento puede también ser solicitado por instituciones autónomas. Al respecto, quisiera recordar que cuando Argentina accedió a la democracia y el presidente Alfonsín creó la Comisión de Desaparecidos, formada por ilustres personalidades y presidida por el eminente escritor Ernesto Sábato, esa Comisión de Desaparecidos solicitó la asistencia de la CIDH invitando al funcionario responsable de los asuntos de Argentina, que es hoy día el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Guillermo Fernández Soto y a mí, como Secretario Ejecutivo. Estuvimos en Buenos Aires durante cerca de diez días trabajando con el personal de esa Secretaría, a cargo entonces de Graciela Fernández Menjíver, a quienes les hicimos llegar toda la valiosa e importante experiencia que la Comisión tenía en esa dolorosa materia de desaparecidos.

También la Comisión ha cumplido un importante papel al mediar en conflictos que se producen al interior de un Estado, entre el gobierno y un grupo. No me estoy refiriendo a casos

individuales porque éstos están regidos por otras normas; a lo que me refiero es a conflictos que requieren de la intervención de un tercero de prestigio y autoridad moral, que proponga una solución aceptable para el gobierno y ese grupo. Puedo citar varios ejemplos al respecto, pero tal vez valga la pena recordar cómo gracias a la intervención de la Comisión en muy importante medida, puso término a la toma de la Embajada de la República Dominicana en Colombia, en el año 1980, por el M19, conflicto que era muy serio, porque como rehenes existía un número considerable de diplomáticos. El Gobierno de Colombia quería buscar una solución dentro del derecho interno colombiano y el derecho internacional. El presidente Turbay llamó a la Comisión y pidió su asesoramiento solicitándole que mediara este conflicto. La solución que la Comisión propuso fue basada en los derechos humanos; el M19 estaba pidiendo la liberación de las personas que estaban encarceladas alegando que éstas habían sido torturadas. La propuesta de la Comisión fue muy fácil: "si las personas han sido condenadas después de haber sido torturadas, la condena no tiene ningún valor. La Comisión va a solicitar que se haga un nuevo juicio a las personas que han sido torturadas; y con respecto de las personas que están siendo procesadas, que eran en ese momento la mayoría, la Comisión se compromete a observar los juicios y examinar que realmente no pueda haber ningún apremio". Ello fue aceptado por el M19, y por supuesto, por el Gobierno colombiano. Creo que esta gestión de la Comisión fue realmente de una enorme importancia para la solución de esa crisis a través del respeto de los derechos humanos.

Paso ahora a referirme al tema que se me ha solicitado, "Las observaciones *in loco* y los Informes de la Comisión". Decía muy bien Claudio Grossman recién, que las observaciones *in loco* son a veces la única respuesta posible cuando existen violaciones masivas graves y que afectan a muchísimas personas. Yo creo que el tratamiento de los casos individuales para estas situaciones, que en gran medida hoy día afortunadamente se encuentran superadas, no sería procedente. Así cuando en Argentina se produjeron más de diez mil casos de desapariciones forzadas, la única alternativa que tenía la Comisión fue la que utilizó, es decir, recurrir a una observación *in loco*, y posteriormente, mediante la redacción de un informe sobre los derechos humanos en Argentina.

Ningún otro organismo intergubernamental de protección de los derechos humanos ha tenido la experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en lo que respecta a observaciones *in loco*, esto es, dentro del territorio del Estado objeto de la investigación. Hasta ahora como recordaba anoche el Presidente de la Comisión en el Teatro Nacional, la Comisión en sus 40 años de vida ha redactado 77 informes, muchos de los cuales están basados en una previa observación *in loco*.

Las primeras visitas de la CIDH, aunque tuvieron por objeto velar por la vigencia de los derechos humanos fundamentales, a la vez, estuvieron vinculadas con situaciones más amplias, en las que la seguridad o la paz se encontraban comprometidas. Fue el caso de la presencia de la Comisión en la República Dominicana durante los graves conflictos que ocurrieron en ese país en los años 1965 y 1966 y en El Salvador y Honduras en 1969, durante la guerra habida entre esos dos Estados.

Aún antes que la Comisión fuese en 1965 a la República Dominicana, basada en una interpretación de su Estatuto vigente en aquel entonces que la autorizaba a sesionar fuera de su sede, en 1961 y 1963 había solicitado y obtenido autorización del Gobierno dominicano para sesionar en Santo Domingo, oportunidades que aprovechó para considerar varias denuncias sobre alegadas violaciones de derechos humanos. Asimismo, la Comisión en esos primeros años envió a otros países dos misiones especiales con propósitos específicos. En 1965, el Presidente y el Secretario Ejecutivo de la Comisión visitaron el Paraguay con el fin de hacer averiguaciones preliminares sobre la situación de los derechos humanos en ese país. Y en 1969 un miembro de la Comisión, que había sido designado Relator respecto de diversas comunicaciones en las que se alegaban violaciones de derechos humanos en Panamá, viajó a ese país asistido por un funcionario de la Secretaría a fin de investigar *in situ* los hechos denunciados.

Es, sin embargo, con la ida a Chile en 1974 cuando la Comisión inicia su práctica de emprender observaciones *in loco* en un país con el fin de estudiar la situación general de los derechos humanos. Como se sabe, el año anterior un pronunciamiento militar había derrocado al Gobierno del Presidente Allende e instalado una Junta Militar de Gobierno presidida por el Comandante en Jefe del Ejército, General Augusto Pinochet. A raíz de esos acontecimientos, la Comisión empezó a recibir numerosas denuncias en las que se alegaban graves violaciones de derechos humanos, lo que determinó que la Comisión instruyese a su Secretario Ejecutivo, Doctor Luis Reque, a fin de que se trasladase a Chile a la brevedad posible con el fin de obtener una mayor información. Obtenida la anuencia del Gobierno chileno, el Doctor Reque visitó Chile del 12 al 17 de octubre de 1973 y al término de su misión presentó a la Comisión un informe recomendando a la misma la realización de una observación *in loco* para que examinase en el terreno mismo la situación de los derechos humanos. Con tal motivo la Comisión solicitó al Gobierno chileno la autorización para efectuar la aludida visita, la cual fue concedida, llevándose ésta a efecto entre el 22 de junio y el 2 de agosto de 1974.

A la observación *in loco* en Chile, y tras frustrados esfuerzos para visitar Paraguay y Uruguay, la Comisión por invitación del Jefe de Gobierno de Panamá, General Omar Torrijos, practicó una observación *in loco* en territorio panameño. En 1978, la Comisión emprendió tres observaciones de carácter general: en El Salvador, Haití y Nicaragua. En 1979 la Comisión efectuó posiblemente la más completa y exhaustiva investigación que le ha correspondido realizar hasta ahora cuando por espacio de 15 días concurrió a la Argentina. En 1980 la Comisión visitó, por invitación de los correspondientes Gobiernos, Colombia y Nicaragua. En 1982 la Comisión -el año anterior había emitido un crítico informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala-, se trasladó a ese país, por invitación del nuevo Gobierno que había asumido ese año. En 1983 la Comisión practicó una observación *in loco* en Suriname como consecuencia de habérselo requerido al Gobierno de ese país a raíz de los trágicos acontecimientos de diciembre de 1982, en los cuales 15 prominentes ciudadanos fueron asesinados cuando se encontraban en prisión. En los años siguientes la Comisión vuelve a practicar observaciones *in loco* en Guatemala, El Salvador, Haití, Suriname y Nicaragua, (país último en tres ocasiones). En 1998 la Comisión visita Perú y en 1990 Paraguay. Junto a esas visitas -de las

que resultó un informe especial- la Comisión ha elaborado importantes informes de Estados a los cuales no pudo visitar. Es el caso de Bolivia, Cuba y Chile.

Además de esas observaciones *in loco* de carácter general, la Comisión también ha efectuado observaciones *in loco* con el fin de estudiar situaciones específicas o particulares. En 1980, como consecuencia del acuerdo celebrado por la Comisión con el Gobierno de Colombia cuando se encontraba en ese país, la Comisión durante varios meses de ese año y del siguiente concurre a Bogotá y a otras ciudades colombianas con el fin de presenciar los juicios que se siguieron en contra de los miembros de los grupos insurgentes denominados FARC y M-19; en 1982, la Comisión investigando una denuncia en la que se alegaban violaciones al derecho a la libertad personal por parte del Gobierno de los Estados Unidos, al haber éste recluso en centro de detención a centenares de refugiados haitianos, visitó los campamentos de Fort Allen en Puerto Rico y de Brooklyn en New York, además de haberse entrevistado con los abogados defensores de Miami. En mayo de 1982 y junio de 1983 la Comisión, a propósito de las dificultades que habían surgido entre un sector de la población nicaragüense de origen miskito y el Gobierno de Nicaragua, visitó la zona de la Costa Atlántica nicaragüense, por ejemplo: los campamentos de refugiados de miskitos nicaragüense en el Departamento de Gracias a Dios de Honduras.

De acuerdo con la lectura g) del artículo 18 del Estatuto de la Comisión, aplicable a todos los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, la Comisión tiene como una de sus atribuciones la de "practicar observaciones *in loco* en territorio de un Estado con la anuencia o por invitación del gobierno respectivo".

Dicha disposición del Estatuto, que fuera adoptada durante el IX período de sesiones de la Asamblea General de la OEA en octubre de 1979, vino a poner término a algunas dudas que se habían suscitado en cuanto a los poderes de la Comisión para realizar investigaciones sobre derechos humanos dentro del territorio del Estado objeto de una investigación.

Si bien el antiguo Estatuto de la Comisión no contenía ninguna disposición que autorizaba a ésta a efectuar observaciones *in loco*, la Comisión había interpretado la parte final del artículo 11 c) de su Estatuto -el cual se encontraba dentro del artículo titulado "Sede y Reuniones"- para trasladarse al territorio de un estado, con la anuencia de su gobierno, a fin de efectuar investigaciones relativas a la vigencia de los derechos humanos.

Aunque tal fundamento podría ser considerado precario, éste había sido utilizado con éxito, para visitar la República Dominicana en 1961 y 1963 e investigar *in situ* situaciones relativas a derechos humanos. En realidad, ninguno de los Estados que se opusieron a su visita o pusieron obstáculos para que ella no se concretara, objetaron el fundamento del artículo 11 c) del Estatuto invocado por la Comisión, sino que se valieron de otras consideraciones.

Con la entrada en vigor, en 1970, del Protocolo de Buenos Aires de 1967, que reformó la Carta de la OEA e incorporó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como uno

de los órganos principales de la Organización con la función de "promover la observancia y la defensa de los derechos humanos", los poderes de la Comisión para efectuar visitas *in loco* se hicieron aún más explícitos.

La propia Asamblea General de la OEA, a partir de 1980, ha venido exhortando a los Gobiernos de los Estados que todavía no han aceptado o convenido una fecha para una visita de la Comisión "a que lo hagan a la brevedad posible", respaldando así a las observaciones *in loco* como un medio eficaz de promover la defensa de los derechos humanos.

Naturalmente la observación *in loco* requiere del consentimiento del correspondiente gobierno tal como lo preceptúa el Estatuto de la Comisión, ya que sin la cooperación de dicho gobierno la visita no podría llevarse a cabo fructíferamente. Sin embargo, la negativa infundada de un gobierno a otorgar su anuencia para una visita de la Comisión, aunque técnicamente no constituya una transgresión a una norma jurídica, puede ser expresiva de la conducta de un Estado de no querer cooperar con uno de los órganos principales de la Organización, lo que podría significar pagar un precio político por tal conducta. Por lo demás, la negativa de un Estado a otorgar su consentimiento no impide que la Comisión elabore un informe sobre la situación de los derechos humanos en ese Estado, basado en la utilización de otras fuentes que haya podido recopilar. Así ha sucedido con los informes sobre Paraguay, Uruguay, Bolivia, Guatemala (bajo el Gobierno del General Romero Lucas García) y Chile en 1985, países todos éstos que no concedieron su anuencia para que la Comisión fuese a ellos.

Junto a estas observaciones *in loco* de carácter general, cuyo fundamento legal para todos los Estados miembros de la OEA arranca, como se expresó, del artículo 18 g) del Estatuto de la Comisión, debe considerarse también que la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha contemplado dentro de su artículo 48 -que trata del procedimiento aplicable a las peticiones o comunicaciones en las que se alegue la violación de un derecho consagrado en la Convención-, la posibilidad de realizar una investigación, debiendo el Estado, en ese caso, otorgarle a la Comisión todas las facilidades necesarias.

Hay una diferencia fundamental entre las observaciones *in loco* de carácter general y aquéllas que se llevan a cabo con el objeto de comprobar los hechos denunciados en una petición o comunicación. Mientras las primeras suponen la anuencia o invitación del correspondiente gobierno y su falta de otorgamiento no constituye en sí una transgresión a una norma jurídica, la falta de consentimiento de un Estado Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para que se puedan investigar en su territorio los hechos objeto de la denuncia, podría importar una violación a la Convención. En realidad, todo el sistema de protección que ese instrumento ha organizado, supone necesariamente la activa cooperación del Estado en contra del cual se han formulado las acusaciones de violar uno o más de los derechos humanos establecidos en la Convención. Así, dentro del mecanismo ideado, se prevé que la Comisión pueda actuar como órgano de solución amistosa en el asunto, lo cual sería prácticamente imposible de llevarse a efecto. Si la Comisión considere necesario y conveniente realizar una investigación para comprobar los hechos, los Estados interesados deberán proporcionarle todas

las facilidades necesarias, lo que ha sido entendido como una obligación jurídica que tendrían los Estados Partes de la Convención, de permitir que en sus territorios puedan investigarse los hechos denunciados.

De lo expuesto anteriormente se desprende que las observaciones *in loco* pueden tener por objeto verificar la situación general de los derechos humanos en un Estado; o bien investigar determinados hechos denunciados en una petición o comunicación dirigida a la Comisión.

En el primer caso, la Comisión dispone de una amplia competencia para estudiar *in situ* la situación de la totalidad de los derechos humanos, tal como éstos han sido definidos en los correspondientes instrumentos internacionales que a la CIDH le corresponde aplicar. Tal competencia surge, para todos los Estados Miembros de la OEA, de los acápites a), b) y especialmente c) del artículo 18 del Estatuto de la Comisión, el cual, a su vez, reprodujo textualmente los mismos párrafos del artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De acuerdo con esas normas, la Comisión dispone de las atribuciones necesarias para emprender estudios y efectuar investigaciones sobre todos los temas y materias que considere convenientes para el desempeño de sus funciones, obviamente dentro de los límites de su mandato.

De hecho los informes de la Comisión que han resultado de una observación *in loco*, aunque han dado preferencia a la situación de derechos como los que protegen la vida, la seguridad personal o las libertades personales y públicas, no se han limitado sólo al estudio de tan fundamentales derechos. Así en el caso de Chile, la Comisión investigó el rol que le ha correspondido desempeñar a partir del 11 de setiembre de 1973 a la Contraloría General de la República; el informe sobre El Salvador contiene un capítulo en el que se estudian las discriminaciones en contra de la mujer y de los hijos nacidos fuera de matrimonio; en los informes sobre Argentina y Nicaragua se incluyen capítulos sobre la situación de las entidades de derechos humanos en esos países, en el de Argentina hay también un capítulo sobre derechos laborales y sindicales; en el caso de Colombia, la Comisión investigó y publicó en su informe sobre ese país las operaciones militares en zonas rurales; y en los informes sobre El Salvador, Haití y Nicaragua se estudian los derechos económicos y sociales, todo lo cual confirma la amplitud de la competencia ejercida por la CIDH.

Como derecho substantivo aplicable, el criterio invariable de la Comisión ha sido utilizar la Convención Americana sobre Derechos Humanos respecto de los Estados Partes de ese instrumento, y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre para los otros Estados miembros de la OEA, criterio éste que se encuentra ahora establecido en el Estatuto de la Comisión.

No obstante lo dicho, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ha sido utilizada en relación con los Estados Partes de la Convención, especialmente respecto de derechos, como los económicos y sociales, que no se encuentran protegidos por ese instrumento, lo cual está en consonancia con el artículo 29 d) de la Convención; al propio tiempo la Comisión ha manifestado respecto de Estados que no se encuentran vinculados por normas con-

vencionales que la "doctrina más recibida es la que informa la Convención Americana sobre Derechos Humanos".

Por otro lado, la Comisión al investigar hechos durante una observación *in loco* ha considerado también otros tratados aunque éstos no emanen del Sistema Interamericano, como por ejemplo las Convenciones de Ginebra de 1949 de Derecho Humanitario.

Ahora, si se trata de investigar *in situ* casos individuales o situaciones particulares es evidente que la competencia de la Comisión está limitada a esos casos o situaciones, sin que pueda extenderlas a otras materias, debiendo la investigación de ellas ceñirse a las correspondientes normas de la Convención y del Estatuto y Reglamento de la Comisión.

¿Puede, en cambio, la Comisión durante una observación *in loco* de carácter general, entrar a investigar casos individuales que no se encuentran aún formalmente admitidos por ella? La práctica permanente de la Comisión ha sido que sí. Y ello es fácil de explicar dado que con la utilización de esos casos durante una observación *in loco* se pretende ilustrar los diferentes temas y situaciones que serán estudiados; es decir, el objeto de la investigación no es el caso individual sino un tema o situación general. Por eso, si después la Comisión incorpora a su informe casos individuales recogidos durante la observación *in loco* expresamente ha dejado constancia, cuando la tramitación del caso no ha concluido, que la presentación de esos casos no significa emitir un prejuzgamiento definitivo sobre ellos.

La decisión de llevar a cabo una observación *in loco* en un determinado Estado, tanto si se trata de una visita de carácter general como de una para investigar un caso individual, puede deberse a diferentes iniciativas. Tal decisión puede, en primer lugar, obedecer a una espontánea invitación del gobierno. En la práctica este tipo de invitaciones no han sido infrecuentes en razón de que algunos gobiernos han considerado que invitando a la Comisión a investigar su situación en materia de derechos humanos podrían desvanecer o contrarrestar críticas que se han formulado en contra de ellos.

El Gobierno del General Torrijos de Panamá, por ejemplo, invitó espontáneamente a la Comisión a fin de que se percatase de la realidad panameña en materia de derechos humanos e informase sobre ella.

La decisión de practicar una observación *in loco* también puede deberse a una iniciativa de la propia Comisión, en la que ésta solicita al correspondiente gobierno su anuencia para proceder a practicar la observación. Esta modalidad generalmente ha ocurrido cuando se han formulado graves acusaciones de violaciones de derechos humanos en contra de un Estado, lo que ha motivado a la Comisión a solicitar la anuencia para visitar ese Estado.

En la práctica suele también presentarse una situación intermedia. Cuando la Comisión ha adoptado la decisión de elaborar un informe sobre la situación de los derechos humanos en un determinado Estado, generalmente ha comunicado esa decisión a las correspondientes

autoridades de ese Estado, a las que les ha manifestado que la Comisión consideraría que dicho informe podría reflejar más objetivamente la realidad en materia de derechos humanos, si ella pudiese tener la oportunidad de visitar el país e investigar *in situ* los hechos, para lo cual preferiría, en vez de requerir una formal anuencia, ser invitada por el gobierno.

Teóricamente también cabría que la iniciativa de llevar a efecto la observación se deba a una petición de un órgano político de la OEA. Aunque hasta ahora, ninguna de las visitas de la CIDH ha tenido ese origen, nada obsta a que dichos órganos puedan solicitar la presencia de la Comisión en un determinado Estado. De hecho, la XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores requirió en 1978 a la Comisión que ésta adelantase su ya decidido viaje a Nicaragua; y en 1980, cuando se produjo el golpe de estado en Bolivia que puso en la presidencia al General Luis García Meza, tanto el Consejo Permanente como la Asamblea General solicitaron a la Comisión examinar la situación de los derechos humanos en Bolivia, para lo cual ésta requirió infructuosamente la correspondiente anuencia del Gobierno boliviano.

Adoptada la decisión de practicar una observación *in loco* la Comisión, de conformidad con el artículo 51 de su Reglamento, procede a designar la Comisión Especial que la llevará a efecto, así como a determinar el número de miembros de esa Comisión Especial y designar a su Presidente, si no puede concurrir el propio Presidente de la Comisión. En caso de extrema urgencia, según lo ha dispuesto el mencionado artículo 51, tal decisión podrá ser adoptada por el Presidente de la Comisión *ad referendum* de ésta.

Hasta ahora, el número de miembros que han participado en una observación *in loco* ha variado de acuerdo con las circunstancias, aunque hasta 1990 existía la deliberada política de que no concurren todos los miembros de la Comisión, a fin de reservar a una instancia diferente la discusión del Informe que resulte de la observación. Mientras en algunos países, por su extensión territorial o la importancia o complejidad de los problemas que ellos ofrecían, participaron seis miembros, como aconteció en Argentina y en Nicaragua, tanto en 1978 como en 1980, en otros casos, como en Panamá, El Salvador, Haití o Suriname concurren sólo tres miembros.

El artículo 52 ha agregado que el miembro de la Comisión que sea nacional o que resida en el territorio del Estado en donde debe realizarse una observación *in loco* estará impedido para participar en ella. Aunque, de acuerdo con el artículo 36 de la Convención y 3 del Estatuto de la Comisión, los miembros de la Comisión son elegidos a título personal y no representan en consecuencia a sus gobiernos, tal norma del Reglamento es esencial para mantener la necesaria credibilidad que debe tener la Comisión cuando investiga hechos en un país.

Generalmente la Comisión ha confiado a su Secretario Ejecutivo la preparación y organización de la visita. Éste, en cumplimiento de esas instrucciones, ha negociado con las correspondientes autoridades del gobierno del país que se visitará -Representante Permanente ante la OEA o funcionarios de alto rango de la Cancillería- la fecha de la visita, el programa de actividades a desarrollar, las facilidades y prerrogativas que concederá el gobierno a la Comisión

Especial y, en general, todos los aspectos que puedan permitir a la Comisión cumplir con eficacia e independencia su cometido.

También el Secretario Ejecutivo o funcionarios de la Secretaría se han encargado de preparar los aspectos administrativos y logísticos de la visita, como seleccionar los lugares que se visitarán y las personas e instituciones a quienes la Comisión Especial entrevistará, así como elegir el hotel donde se alojarán los miembros de la Comisión y el personal de la Secretaría, el local que utilizará la Comisión Especial y el transporte interno que ésta empleará. Para esos efectos, el Secretario Ejecutivo o funcionarios de la Secretaría han viajado con la adecuada anticipación a fin de que la Comisión Especial apenas llegase, pudiera pronunciarse sobre el programa de actividades que en forma detallada había preparado la Secretaría.

En realidad, el éxito de una visita en buena parte depende de su adecuada preparación. Si la Secretaría ha podido disponer de los medios y del tiempo necesario para organizar la visita, ésta normalmente se ha desarrollado sin mayores tropiezos como sucedió, por ejemplo, en Argentina, donde a pesar de la enorme complejidad que ofrecían los problemas que investigó la Comisión, la Secretaría durante los meses previos a la visita recopiló los más importantes testimonios e informaciones recibidos, preparó un documento con "casos pilotos" de desaparecidos, detenidos a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, torturados y otras víctimas de violaciones de derechos humanos, el cual fue entregado a los miembros de la Comisión Especial y convenientemente utilizado por éstos durante la visita.

Además de la integración de la Comisión Especial y de la preparación de la visita, el éxito de una observación *in loco* depende también de las garantías y facilidades que pueda disponer la Comisión Especial para llevar a cabo su cometido con independencia y eficacia y sin arriesgar la seguridad de aquellas personas que cooperen con ella durante la visita.

Cuando un gobierno invita a la Comisión a practicar una observación *in loco* o concede su anuencia, debe otorgarle a la Comisión Especial todas las facilidades necesarias para llevar a cabo su misión y, en particular, debe comprometerse a no tomar represalias de ningún orden en contra de las personas o entidades que cooperen con ella proporcionándole informaciones o testimonios.

En la práctica tales normas sobre facilidades y garantías han sido respetadas por los gobiernos y en los pocos casos en que funcionarios de menor jerarquía han pretendido desconocerlas, las autoridades superiores, ante el reclamo de la Comisión Especial, han corregido con prontitud esas conductas.

Con el fin de asegurar aún más la independencia de la Comisión, su Reglamento ha dispuesto que los gastos en que incurra la Comisión Especial, cada uno de sus integrantes y el personal de la Secretaría, serán sufragados por la Organización, con sujeción a las disposiciones pertinentes de la OEA.

La duración de la visita depende fundamentalmente de las actividades que deba cumplir la Comisión. Mientras en Argentina tuvo una duración de 15 días, en Suriname la visita -que ha sido la más corta- se desarrolló en 4 días. Sin embargo, normalmente la observación *in loco* se efectúa dentro del curso de una semana.

También las actividades a desarrollar varían en cada caso, dependiendo el énfasis puesto en algunas de esas actividades, del tipo de violaciones de derechos humanos que se atribuye al Estado. Sin embargo, sobre la base de la práctica que ha llegado a desarrollar la Comisión, puede decirse que las principales actividades que por lo usual desarrolla la Comisión durante su observación *in loco*, son las siguientes:

**a. Entrevistas con autoridades gubernamentales**

Ha sido una práctica invariable que la Comisión solicite entrevistarse con las mayores autoridades del país visitado: Presidente de la República; Jefe de Gobierno o líder de la Revolución cuando esa función no es ejercida por un jefe de Estado; Presidente del Congreso; Corte Suprema en pleno o Presidente de ésta; Ministros de Estado, especialmente de las carteras de Gobierno o Interior, Relaciones Exteriores, Defensa, Justicia y Educación; Comandante de las Fuerzas Armadas, Jefe de la Policía, etc.

Dichas entrevistas no han tenido un carácter meramente protocolar. A través de un diálogo franco con dichas autoridades, la Comisión muchas veces ha llegado a informarse de ciertos hechos relacionados con la vigencia de los derechos humanos, esclarecer dudas o solucionar problemas específicos que afectaban el goce de derechos o libertades de personas o grupos de personas.

De acuerdo con la experiencia que ha ido acumulando, la tendencia de la Comisión en la actualidad es comenzar la visita con aquellas entrevistas que revisten un carácter más protocolar, como con el Jefe de Estado, el Presidente del Congreso o el Ministro de Relaciones Exteriores, y reservar las otras para los días finales con el objeto de utilizar en esas entrevistas las informaciones y testimonios recopilados durante la visita.

**b. Entrevistas con representantes de los distintos sectores de la sociedad**

Como quiera que la finalidad principal de una observación *in loco* es averiguar cuál es la situación de los derechos humanos en un país, la Comisión ha procurado siempre buscar informaciones y recibir testimonios de aquellas personas a las que pueden considerárselas representativas de los diversos sectores de la sociedad. En especial, la Comisión durante su permanencia en el territorio del país visitado se ha entrevistado con autoridades religiosas de los diferentes credos, dirigentes de todos los partidos políticos y representantes de los sectores profesionales, sindicales, empresariales y estudiantiles, así como de los medios de comunicación colectiva. Asimismo, la Comisión ha dado una especial preferencia en sus visitas a las entrevistas con representantes de las entidades de derechos humanos y las agrupaciones encargadas de la defensa de las víctimas de violaciones de derechos humanos, como lo son los comités de familiares de detenidos o desaparecidos.

**c. Recepción de denuncias**

Una importante actividad que ha cumplido la Comisión ha sido la recepción de denuncias en las que se alegan violaciones de derechos humanos por parte del gobierno. La práctica de la Comisión ha sido estimular la presentación de estas denuncias, para lo cual en forma previa ha distribuido formularios de denuncias y en el comunicado de prensa inicial ha invitado a las personas que consideren que alguno de sus derechos humanos han sido desconocidos a que presenten su correspondiente queja.

**d. Inspección de cárceles y lugares de detención**

Una actividad que la Comisión nunca ha dejado de cumplir durante una observación *in loco* ha sido la de inspeccionar las cárceles y otros centros de detención y entrevistarse en privado con aquellos reos o procesados que ella solicite.

En el caso de que los detenidos por razones políticas fuesen muy pocos o no existieran, la preocupación de la Comisión ha consistido, en esos casos, en examinar las condiciones de detención de los reos comunes. Sin embargo, dadas sus funciones y posibilidades de influir mayormente en la conducta de los Poderes Ejecutivos, la Comisión ha prestado una mayor atención a los detenidos por razones o motivos políticos. En caso de que esas detenciones hayan sido muy numerosas, la visita a los centros de detención ha constituido una actividad muy importante de la Comisión, como aconteció durante las visitas a Chile en 1974, a la Argentina en 1979, y a Nicaragua, tanto en 1978 como en 1980, oportunidades en las que la Comisión, además de inspeccionar las condiciones materiales de reclusión, se entrevistó en privado con un considerable número de detenidos e intercedió por varios de ellos ante las correspondientes autoridades.

**e. Observación de procesos judiciales**

Además de las entrevistas con autoridades y de escuchar las informaciones que éstas le proporcionan sobre el funcionamiento del sistema judicial, en algunas ocasiones la Comisión ha presenciado también procesos judiciales, especialmente si dichos procesos se han seguido mediante un procedimiento especial, diferente a los contemplados por la legislación ordinaria. La sola presencia física de miembros de la Comisión o de funcionarios de la Secretaría en la sala en que ha funcionado el tribunal ha tenido un verdadero efecto catalizador y ha significado, algunas veces, un mayor apego a las normas del debido proceso por parte de los instructores del proceso o de los jueces sentenciadores.

**f. Investigación de otras situaciones generales**

Además de las visitas a cárceles y otros sitios de detención y de la observación de procesos judiciales, la Comisión Especial ha investigado durante su observación *in loco* otros asun-

tos de carácter general. Por ejemplo, en Nicaragua, en 1978, una de las investigaciones más importantes llevadas a cabo por la Comisión fue comprobar los bombardeos a ciudades y poblaciones civiles efectuados por la Guardia Nacional, en Argentina durante la visita de 1979 la Comisión investigó en cementerios el caso de cadáveres enterrados bajo la denominación de NN y en Guatemala, en 1982, la Comisión se trasladó a zonas rurales indígenas donde comprobó la violencia que se había desatado en dichas zonas.

#### **g. Investigaciones de casos individuales**

En las observaciones *in loco* de carácter general, la investigación de casos individuales se ha efectuado principalmente en función de ejemplificar, a través de esos casos, los diferentes temas y situaciones generales que le ha interesado a la Comisión estudiar. De allí que, por lo general, esos casos hayan sido previamente seleccionados por la Secretaría, la cual también ha preparado los antecedentes necesarios para que la Comisión Especial pudiese completar la investigación durante su estadía en el país.

Junto a esos casos previamente seleccionados, la Comisión ha investigado también casos individuales que han surgido durante su estadía en el país. Por ejemplo, en 1978 en El Salvador, la Comisión Especial comprobó la existencias de cárceles secretas con huellas inequívocas de haber estado en ellas personas que se encontraban desaparecidas. En Argentina, además de las decenas de casos cuya investigación, iniciada previamente por la Secretaría, se completó *in situ*, la Comisión inició la investigación de varios casos individuales surgidos en la visita misma, como el del joven Sergio Hugo Schilman, de Rosario, quien había sido objeto de torturas; o el de la señora María Consuelo Castaño de González y sus hijas menores, quienes fueron secuestradas por las fuerzas de seguridad durante la visita de la Comisión, lo que motivó la inmediata intervención de ésta ante las autoridades argentinas; y en Guatemala la Comisión investigó el caso del médico Carlos René Padilla Gálvez, a quien se suponía desaparecido, comprobando que éste se encontraba detenido por las Fuerzas de Seguridad.

Todas estas actividades mencionadas pueden llevarse a efecto por la totalidad de los componentes de la Comisión Especial o por grupos compuestos por miembros de la Comisión o personal de Secretaría, práctica ésta que se encuentra confirmada por el artículo 53 del Reglamento.

La Comisión suele también al terminar sus actividades emitir un comunicado de prensa. También en algunas ocasiones, por su importancia o urgencia, ha entregado recomendaciones preliminares a los gobiernos, surgidas de sus impresiones recogidas durante la visita.

Antes de finalizar su visita los miembros de la Comisión Especial conjuntamente con los funcionarios de la Secretaría suelen reunirse en privado con el objeto de analizar la visita, considerar las medidas inmediatas que deben tomarse y decidir, en principio, cuál debería ser el

contenido del informe que la Comisión Especial presentará al pleno de la Comisión cuando ésta se reúna. Generalmente en esa reunión se ha designado a uno o más miembros de la Comisión, al Secretario Ejecutivo, para que redacten un primer anteproyecto de informe.

En la preparación de ese anteproyecto el análisis de la observación *in loco* constituye el elemento más importante. De allí que los primeros informes generales de la Comisión llevaban como subtítulo el de "Resultado de la Observación *in loco* practicada en ...".

Sin embargo, en la actualidad, la Comisión valorizando la importancia que tiene la observación *in loco* en sí, ha recurrido también en la preparación del informe, a otras fuentes de las que ha podido disponer antes o después de la visita.

Si el anteproyecto de informe es preparado por la Secretaría, el Secretario Ejecutivo mantiene un permanente contacto con los miembros de la Comisión Especial solicitándoles a cada uno de ellos sus opiniones. Incluso, muchas veces, los miembros de la Comisión espontáneamente suelen hacerle llegar al Secretario Ejecutivo sus puntos de vista por escrito.

Examinado el anteproyecto por los integrantes de la Comisión Especial, éstos lo someten al pleno de la Comisión, la cual lo discute pormenorizadamente y después de introducir las modificaciones del caso, aprueba provisoriamente el informe remitiéndolo al gobierno para que éste presente las observaciones que estime convenientes.

Al enviar el informe al gobierno, la Comisión, de conformidad con el artículo 58 letra b) del Reglamento, indica a dicho gobierno el plazo dentro del cual debe presentar sus observaciones. Si bien el Reglamento no ha señalado términos precisos, la práctica de la Comisión ha sido la de conceder 60 días para que puedan presentarse las observaciones, aunque, en casos muy calificados, como sucedió en 1978 con el informe de Nicaragua, la Comisión, que se encontraba reunida y que había sido urgida por la XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para considerar prioritariamente la situación de los derechos humanos en Nicaragua, sólo concedió 8 días al Gobierno para presentar sus observaciones, con el propósito de poder así aprobar el informe en el mismo período en que éste había sido presentado por la Comisión Especial que había viajado a Nicaragua.

Recibidas las observaciones del gobierno, la Comisión las estudia y a la luz de ellas mantiene o modifica su informe. Si al vencerse el plazo fijado, el gobierno no ha presentado ninguna observación, la Comisión procede a publicar el informe. Las modalidades de la publicación del informe, conforme lo establece el artículo 58 del Reglamento, las decide en cada caso la Comisión. Hasta ahora, la publicación ha constado de un documento con un formato idéntico para todos los países, y en los idiomas español e inglés. En el caso de Haití el informe se publicó además en francés.

También la Comisión al aprobar el informe ha adoptado una decisión en cuanto a su envío a uno de los órganos políticos de la OEA. En el caso de su informe sobre Chile, la

Comisión remitió primeramente ese informe al Consejo Permanente de la OEA; sin embargo, la mayoría de las veces la Comisión ha enviado el informe a la Asamblea General, "a los efectos del artículo 52 f) de la Carta". En el caso de que la Comisión juzgue que gran parte de los problemas de derechos humanos contenidos en el informe se encuentren superados, como sucedió con su informe sobre Panamá, la Comisión ha decidido no enviar el informe a la Asamblea General. Por el contrario, si la Comisión ha considerado que los asuntos tratados en el informe ameritan una urgente consideración, ha remitido el informe a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, si ésta se ha encontrado abierta, como sucedió con el informe de 1978 sobre Nicaragua, y no a la Asamblea General,

Como se desprende de los antecedentes expuestos a través de todo este artículo, las observaciones *in loco* han constituido una de las actividades principales que la CIDH desarrolla. También, puede agregarse, que estas han sido de las actividades más exitosas emprendidas por la Comisión, sobre todo si se considera que los recursos, tanto humanos como materiales de que ha dispuesto para llevarlas a cabo, han sido más bien escasos y limitados, y que sus poderes obviamente, no han sido los de un juez o tribunal dotado de todas las atribuciones para investigar los hechos y sancionar a los responsables.

Precisamente la eficacia de las observaciones practicadas por la CIDH ha consistido, en buena medida, en conocer esas limitaciones y actuar sólo utilizando -con el mayor provecho posible, claro está- los recursos y poderes de que ha podido disponer.

Para evaluar estas observaciones es necesario tener presente las funciones que ellas han podido cumplir. En ese sentido, cabe considerar a las observaciones *in loco* como un método de investigación de hechos (*fact-finding*); pero también como una oportunidad para prevenir y corregir situaciones que afectan a la vigencia general de los derechos humanos. Asimismo, las observaciones *in loco* y el informe que resulta de ellas, cumplen una importante función político-pedagógica al difundir los hechos investigados, poniéndolos al alcance de la opinión pública y promoviendo un debate interno e internacional sobre los hechos. Desde luego, todas esas funciones están interrelacionadas.

Las observaciones *in loco* han constituido, en primer término, un método de investigación de hechos. Así, a través de esas observaciones, la Comisión ha podido observar las condiciones carcelarias en un determinado país; comprobado la utilización de torturas y masivos apremios físicos en contra de disidentes políticos que se encontraban detenidos; observado cómo las normas del debido proceso no se han cumplido en actividades judiciales; verificado acciones adoptadas en contra de poblaciones indígenas; y, en fin, llegado a un convencimiento sobre quiénes han sido responsables de desapariciones forzadas y la suerte seguida por esos desaparecidos.

Además de la investigación de esas situaciones generales, la Comisión durante las observaciones *in loco*, ha investigado casos individuales esclareciéndolos e incluso llegando a detec-

tar hechos que eran negados por el gobierno, como aconteció con el descubrimiento de cárceles secretas en El Salvador. Asimismo, como se vio anteriormente, durante el transcurso de su visita la Comisión ha solucionado graves problemas como el desaparecimiento de personas, cuya detención el gobierno inicialmente negaba.

Pero la observación *in loco* no es únicamente un método de investigación de hechos. Su efectividad va mucho más allá que la sola comprobación de situaciones generales o particulares, al posibilitar la adopción por parte del gobierno de medidas preventivas y correctivas en favor de una mejor observancia de los derechos humanos.

Por lo pronto, la decisión de un Estado de invitar a la Comisión o conceder una anuencia para que ella investigue *in situ* la situación de los derechos humanos, cualesquiera que hayan sido las razones para adoptar esa decisión, importa manifestar la voluntad de querer superar las dificultades y obstáculos que existen para la observancia de los derechos y libertades fundamentales. Ningún gobierno que quisiera persistir en su conducta de continuar violando los derechos humanos, consentiría en aceptar una investigación dentro de su territorio, especialmente si esa investigación es llevada a cabo con seriedad, como la Comisión ha tenido ocasión de demostrarlo.

De ese modo, las visitas de la Comisión han cumplido una función preventiva, al evitar violaciones de derechos humanos, al menos durante el período en que la Comisión se ha encontrado en el país o inmediatamente antes de su llegada. Así el término de las desapariciones en Argentina coincidió con la visita de la Comisión.

Asimismo, la decisión de invitar a la Comisión o consentir en que ella visite el país, supone que el gobierno esté dispuesto a tomar en consideración, de buena fe, las recomendaciones que la Comisión pueda formularle. Así aconteció, por ejemplo, con la visita a Panamá, al término de la cual el Gobierno que encabezaba el General Torrijos adoptó varias medidas administrativas y legislativas que habían sido discutidas con los miembros de la Comisión Especial durante la visita y que significaron una mejor observancia de los derechos humanos.

En la actualidad también las observaciones *in loco* de la CIDH han ido adquiriendo un importante efecto publicitario al posibilitar la difusión de hechos que, aunque no hayan sido controvertidos, eran desconocidos por sectores importantes de la opinión pública.

Tal efecto publicitario es hoy día consubstancial a toda investigación internacional. Como bien lo anota un jurista contemporáneo, la inspección internacional es un instrumento técnico destinado a verificar la conformidad de una situación con las exigencias de orden internacional y se ha convertido en un medio político, gracias al cual se puede llamar la atención mundial sobre tal o cual problema de alcance internacional.

En el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que siempre ha procedido con objetividad y sin ninguna otra inspiración que no sea la protección de los derechos humanos, la utilización indiscriminada de tal publicidad o el conferir a la visita un exclusivo carácter político, podría ofrecer graves inconvenientes y significar desvirtuar sus funciones; pero a la vez, no hay dudas de que la difusión a nivel internacional de graves violaciones de derechos humanos, que han sido suficientemente comprobadas y su discusión por los órganos políticos competentes, ha sido un instrumento que ha permitido a la Comisión cumplir eficazmente su tarea de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos.