

VISITAS DE OBSERVACIÓN *In Loco* DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y SUS INFORMES

Edith MÁRQUEZ RODRÍGUEZ

En una apretada síntesis trataré de presentar ante ustedes la experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en lo que se refiere a las visitas de observación *in loco* y los informes que de ellas puedan resultar, tema objeto de nuestro panel.

Como información general, que luego desglosaré, la Comisión ha celebrado desde su creación 60 visitas de observación *in loco*, más que ningún otro organismo intergubernamental de derechos humanos.

En las décadas del 60 y 70 la Comisión efectuó 11 visitas, sólo en la década del 80 se duplicó y sobrepasó el número de ellas a 24, y en lo que va de la década del 90, en sólo 5 años, se han realizado 25 visitas. Por cierto que hay factores que han incidido en este método de trabajo, como es la apertura democrática que han experimentado numerosos Estados del hemisferio, lo que facilita la invitación o la anuencia para la realización de las mismas.

El artículo 18.g del Estatuto faculta a la Comisión para practicar observaciones en el territorio de cualquier Estado miembro de la OEA, «with the consent or at the invitation of the government in question.»

Dicha disposición del Estatuto, adoptada por la Asamblea General en octubre de 1979, puso término a dudas suscitadas en relación a los poderes de la Comisión para realizar investigaciones sobre derechos humanos dentro del territorio del Estado objeto de una investigación. Antes de la adopción de esta disposición, la CIDH había interpretado la parte final del artículo 11.c de su Estatuto para trasladarse al territorio de un Estado, con la anuencia del gobierno, y bajo ese fundamento fue como realizó las visitas hasta la entrada en vigor en 1970 del Protocolo de Buenos Aires, que reformó la Carta de la OEA e incorporó a la Comisión 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 más explícitos.

La propia Asamblea General desde 1980 ha venido exhortando a los gobiernos de los Estados a facilitar las visitas de la Comisión, respaldando en esa forma a las observaciones *in loco* como un medio eficaz de promover la defensa de los derechos humanos.

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.

Las tres primeras observaciones *in loco* fueron practicadas en la República Dominicana en 1961, 1963 y 1965 con una permanencia esta última de un año por los graves conflictos que ocurrieron en ese país.

En la misma década y motivado a la guerra entre El Salvador y Honduras, en julio de 1969 la Comisión tuvo una actuación muy importante, permaneciendo una Comisión Especial en ambos países hasta el 25 de octubre de ese año.

Es definitivo que para realizar la visita se requiere del consentimiento del correspondiente gobierno, ya que sin la cooperación del mismo la visita no sería fructífera. Es importante señalar que la negativa infundada de un gobierno a otorgar anuencia, aunque técnicamente no constituye una transgresión a una norma jurídica, sí resulta muy expresivo de la conducta de un Estado de no querer cooperar con uno de los órganos principales de la Organización. Por supuesto que la negativa de un Estado

a una visita, no impide que la Comisión elabore un informe sobre la situación de los derechos humanos en ese Estado basado en el uso de otras fuentes a las que la Comisión tiene acceso.

Junto a las observaciones de carácter general, cuyo fundamento descansa en el artículo 18.g del Estatuto de la Comisión, ya mencionado, la Convención Americana sobre Derechos Humanos contempla dentro del 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.

Artículo 48.d «if necessary and advisable, the Commission shall carry out an investigation, for the effective conduct of which it shall request, and the states concerned shall furnish to it, all necessary facilities.»

Las dos normas señaladas establecen las observaciones *in loco* de carácter general y aquellas que se llevan a cabo con el objeto de comprobar los hechos denunciados en una petición o comunicación.

La primera, o sea la del Estatuto (artículo 18.g) supone la anuencia o invitación por parte del gobierno y su falta de otorgamiento no constituye en sí una transgresión a una norma jurídica; la segunda, o sea la que contempla el artículo 48.1.d de la Convención, si un Estado no da su consentimiento, estará en una violación al Pacto de San José, ya que hay una obligación jurídica de los Estados Partes de permitir que en sus territorios puedan investigarse los hechos denunciados.

Dado el poco tiempo de nuestras presentaciones, no podría referirme a los pormenores de las 60 visitas efectuadas por la Comisión, por lo que me he permitido traer a esta Conferencia -para los que estén interesados- copia actualizada de las visitas con fecha y lugar de realización, así como la actualización de los informes especiales elaborados por la Comisión, los cuales por sí solos son explicativos del vasto trabajo de la CIDH en este específico campo.

Me referiré rápidamente a la competencia de la CIDH para verificar la situación general de los derechos humanos en un Estado y para

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 le corresponde aplicar. Tal competencia surge, para todos los Estados miembros de la OEA, de los incisos a), b) y especialmente c) del artículo 18 del Estatuto de la Comisión, que reproduce textualmente los mismos párrafos del artículo 41 del Pacto de San José. De acuerdo a 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.

Los informes de la Comisión que resultan de observaciones *in loco* aunque han dado preferencia a la situación de derechos como el que protege la vida, la integridad, la seguridad, los derechos políticos, etc., no se han limitado sólo a ellos, sino que ha ido a la consideración de temas como la discriminación de la mujer y los hijos nacidos fuera del matrimonio, sobre la situación de los ONG en los países, sobre derechos laborales, sindicales, sobre la situación de las poblaciones indígenas, sobre los refugiados, sobre derechos económicos y sociales, operaciones militares en zonas rurales, todo lo cual confirma la amplitud de la competencia ejercida por la CIDH.

Si en la visita 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 extenderla a otras materias, ciñéndose la investigación a las normas de la Convención y del Estatuto y Reglamento de la Comisión.

En cambio, la Comisión en una visita de carácter general, la práctica ha sido que la Comisión puede entrar a investigar casos individuales que aún no se encuentran formalmente admitidos en ella. Y ello tiene una explicación que consiste en la utilización de los mismos para ilustrar temas y situaciones que serán estudiados en el informe especial, pero dejando expresa constancia de que la presentación de los mismos no significa emitir un prejuzgamiento definitivo sobre ellos.

En lo que respecta a la decisión de efectuar una visita, puede provenir de diferentes iniciativas:

1. Una espontánea invitación de un gobierno.
2. A una iniciativa de la Comisión.
3. Una acción coordinada Comisión-Gobierno que resulte de una decisión de la Comisión de elaborar un informe y se considere que el mismo podría reflejar más objetivamente la realidad si visita al país e investiga *in situ* los hechos, para lo cual en vez de solicitar anuencia, la Comisión preferiría ser invitada por el gobierno.
4. La iniciativa puede provenir también de un órgano político de la OEA, como la Reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores.

Aceptada la decisión de practicar la observación *in loco*, se inicia el procedimiento contemplado en el Capítulo IV del Reglamento de la Comisión, que recoge la designación de la Comisión Especial que la llevará a cabo y de miembros que participarán.

El número de miembros participantes varía de acuerdo con las circunstancias. Si la visita se realiza a un Estado del que sea nacional uno de los miembros, éste no participará en la misma, de conformidad con el artículo 56 del Reglamento; esta norma es esencial para mantener la necesaria credibilidad que debe tener la Comisión cuando investiga hechos en un país.

La Comisión confía en su Secretario Ejecutivo y su personal para la preparación y organización de la visita. La Secretaría Ejecutiva, en cumplimiento de las instrucciones de la Comisión, fijará con las autoridades del gobierno la fecha de la visita, el programa de actividades, las facilidades y prerrogativas y en general todos los aspectos que puedan permitir a la Comisión cumplir con eficacia e independencia su cometido. En realidad, el éxito de una visita en buena parte depende de su adecuada preparación, y de las garantías y facilidades de que disponga la Comisión para cumplir su mandato sin arriesgar la seguridad de las personas que

cooperen en ella; el Estado debe comprometerse a no tomar represalias en contra de las personas o entidades que cooperen proporcionando informaciones o testimonios. Con el fin de asegurar aún más la independencia de la Comisión, el artículo 59 del Reglamento, entre otras normas aplicables, dispone 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.

Las actividades principales que puede desarrollar la Comisión durante su permanencia engloba:

- a. entrevistas con autoridades gubernamentales;
- b. entrevistas con representantes de los distintos sectores de la sociedad;
- c. recepción de denuncias en las que se alegan violaciones de derechos humanos por parte del gobierno;
- d. inspección de cárceles y centros de detención;
- e. observación de procesos judiciales;
- f. investigación de situaciones generales;
- g. investigación de casos individuales;
- h. en algunas ocasiones, por su importancia y urgencia, la Comisión ha entregado recomendaciones preliminares a los gobiernos.

El tiempo no me permite entrar a considerar cada una de ellas.

Con la información obtenida de la visita y de otras fuentes de que dispone, la Comisión decide sobre la preparación de un informe, el cual una vez preparado, se discute en el pleno de la Comisión, se aprueba provisionalmente y se remite al gobierno para que éste presente las observaciones que estime pertinentes, dentro de un plazo que ha variado ya que el Reglamento no establece términos precisos.

Una vez recibidos los comentarios del gobierno, la Comisión los estudia y a la luz de ellos mantiene o modifica el informe. Si el gobierno

no respondiera al vencerse el plazo, la Comisión decide sobre su publicación.

Como es imposible entrar a un análisis más cuidadoso y detallado de las observaciones practicadas por la Comisión, me referiré brevemente a las realizadas en un solo país: Haití, sobre el cual la atención de la CIDH ha sido continuada. Desde el año 1978 al presente se han desarrollado diez visitas de observación, de las cuales cinco han tenido lugar a partir del derrocamiento del Presidente Jean Bertrand Aristide en septiembre de 1991.

En junio de 1991 la Asamblea General de la Organización, reunida en Santiago de Chile, adoptó un documento que se titula «The Santiago Commitment to Democracy and the Renewal of the Inter-American System», a través del cual los Ministros de Relaciones Exteriores declararon:

« Their inescapable commitment to the defense and promotion of representative democracy and human rights in the region...»

asignando especial prioridad a algunas acciones, entre las que destacó:

«c) Promoting the observance and defense of human rights in accordance with the Inter-American Instruments in force and through the specific existing agencies, ...»

concluyendo «in the name of their people, their firm political commitment to the promotion and protection of human rights and representative democracy, as indispensable conditions for the stability, peace, and development of the region, and for the success of the changes and renewal that the Inter-American system will require at the threshold of the twenty-first century».

A esta declaración o compromiso siguió la adopción de la resolución AG/RES. 1080 sobre Democracia Representativa, cuya primera aplicación tuvo lugar con ocasión de los lamentables sucesos de septiembre de ese año en Haití y el derrocamiento del gobierno democráticamente electo; a través de ella se instruye al Secretario General «to call for the immediate

convocation of a meeting of the Permanent Council in the event of any occurrences giving rise to the sudden or irregular interruption of the democratic political institutional process or of the legitimate exercise of power by the democratically elected government in any of the Organization's member states, in order, within the framework of the Charter, to examine the situation, decide on and convene an *ad hoc* meeting of the Ministers of Foreign Affairs, or a special session of the General Assembly, all of which must take place within a ten-day period.

2. To state that the purpose of the *ad hoc* meeting of Ministers of Foreign Affairs or the special session of the General Assembly shall be to look into the events collectively and adopt any decisions deemed appropriate, in accordance with the Charter and international law».

A raíz de la Reunión *ad hoc* de Ministros sobre Haití, éstos solicitaron a la CIDH visitar y mantener en permanente observación la situación de derechos humanos en ese país y mantener informada a la Reunión *ad hoc*.

A partir de ese momento la CIDH ha dedicado especial atención a la grave situación haitiana y ha producido informes especiales que se han presentado al Consejo Permanente, a la Asamblea General y a la Reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores reunida por última vez con ocasión de la Asamblea General de Belém do Pará en junio de 1994.

Las observaciones *in loco* han constituido una de las actividades principales de la CIDH en los últimos años y podría añadir de las más exitosas, sobre todo si se considera que los recursos tanto humanos como materiales de que ha dispuesto para llevarlas a cabo son 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.

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 una oportunidad para prevenir y corregir situaciones que afectan la vigencia de los derechos humanos en un determinado país; tiene particular importancia el informe que resulta de ellas, cumple una función político-

pedagógica al difundir los hechos investigados y promover un debate interno o internacional sobre esos hechos.

Su efectividad va más allá de la comprobación de situaciones generales o particulares, al abrir la puerta para 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 perseverar 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.

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.

Con la publicidad de los informes se logra un efecto de difusión de hechos que, aunque no hayan sido controvertidos, eran desconocidos por sectores importantes de la opinión pública.

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 conferirle a la visita un exclusivo carácter político, podría ofrecer graves inconvenientes y significar desvirtuar sus funciones, pero, a la vez, no hay dudas que la difusión a nivel internacional de graves violaciones de derechos humanos que han sido

suficientemente comprobadas y su discusión por los competentes órganos políticos 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 *.

* En el presente artículo la autora buscó actualizar el estudio anterior sobre el tema, de Edmundo Vargas Carreño, "Las Observaciones In Loco Practicadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos" in Derechos Humanos en las Américas- Homenaje a la Memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches, Washington, OEA, 1984, pp. 290-305.