

Los procedimientos ante la Comisión Interamericana

El artículo 14, inciso 3o., de su Reglamento dispone que las sesiones de la Comisión sean reservadas, a menos que se decida lo contrario. Para constituir quórum es necesaria la presencia de una mayoría absoluta de miembros. En general, las decisiones se toman por mayoría de los miembros presentes, pero algunas deben ser tomadas por la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión. Los miembros tendrán derecho a presentar su voto razonado por escrito, el que se incorporará al informe o proyecto, todo ello en términos de los artículos 16, 18 y 19 de su Reglamento.

La Comisión apoya su trabajo en su Secretaría Ejecutiva, que es una unidad administrativa de trabajo que tiene fundamento en el artículo 21 de su Estatuto y 40 de la Convención Americana. El titular de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión es nombrado y removido por el Secretario General de la OEA en consulta con la Comisión. La Secretaría Ejecutiva de la Comisión forma parte de la Secretaría General de la OEA, es permanente y se ubica en la sede de dicho organismo en Washington, D. C. De conformidad con el artículo 11 del Reglamento de la Comisión, ella está compuesta por un/a Secretario/a Ejecutivo/a, por lo menos uno/a Secretario/a Ejecutivo/a Adjunto/a y por el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus labores. El personal de la Secretaría está conformado por abogados/as y traductores (contratados, becarios y pasantes), así como por asistentes administrativos. Las atribuciones del (de la) Secretario/a Ejecutivo/a se encuentran contenidas en los artículos 12 y 13 del Reglamento de la Comisión.

III. EL “SUBSISTEMA” DE LA CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

La Carta de la OEA —tratado multilateral que constituye a la Organización de Estados Americanos, en vigor a partir del 13 de diciembre 1951, y primera fuente jurídica y base legal

del Sistema Interamericano— contiene normas e instituciones que han progresado a lo largo de la vigencia de dicho sistema. Varias consideraciones políticas y legales han contribuido a dicho progreso, siendo algunos de los factores decisivos la promulgación de la Declaración Americana, el establecimiento de la Comisión Interamericana y la entrada en vigor de la Convención Americana.

Los Estados de América, por haber suscrito y ratificado la Carta de la OEA, se encuentran comprometidos a respetar los derechos plasmados en ella, así como aquéllos establecidos en la Declaración Americana. Sobre esta base, la Comisión Interamericana actúa en función de las facultades que le otorgan la Carta de la OEA, su Estatuto y su Reglamento, con jurisdicción sobre todos los Estados miembros de la Organización a los que supervisa en virtud de la Declaración Americana. En este contexto, el subsistema de la Carta de la OEA se compone de los procedimientos aplicables a la parte del Sistema Interamericano formada por los organismos desarrollados en el marco de la propia Carta de la OEA, los cuales se aplican en dos dimensiones:

- i. Por la Comisión, a todos los Estados miembros de la OEA, sean o no partes en la Convención Americana, de conformidad con el artículo 18 del Estatuto de la Comisión; y
- ii. Por la Comisión, sólo a los Estados miembros que no son partes en la Convención Americana, de conformidad con el artículo 20 del Estatuto de la Comisión.

1. La Carta de la Organización de Estados Americanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

En relación con las obligaciones de los Estados miembros de la OEA, la Carta de la OEA establece de manera específica en su artículo 30., inciso 1o., que “[l]os Estados Americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”, mis-

Los procedimientos ante la Comisión Interamericana

mos que, según el artículo 12 de la Carta de la OEA, no son susceptibles de menoscabo en forma alguna. Asimismo, el artículo 17 de la Carta declara que “[c]ada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal”. Así, la Carta de la OEA se abstiene de definir los derechos fundamentales referidos y de hacer un catálogo sobre los mismos, pero establece una Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuya función principal es “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”, según el artículo 106 de la Carta de la OEA.

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, proclamada el 2 de mayo de 1948 por la misma 9a. Conferencia Internacional de los Estados Americanos que adoptó la Carta de la OEA —como antecedente de la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1949—, ha llegado a ser aceptada a través de los años como una fuente legal autorizada para determinar los “derechos fundamentales de la persona humana” en el contexto del artículo 30., inciso 1o., de la Carta de la OEA. Al respecto, la Declaración Americana proclama un extenso catálogo de derechos humanos y deberes del individuo. Cabe señalar que, aunque en un principio la Declaración Americana se estableció como un mero catálogo de derechos y deberes sin consecuencias vinculantes por carecer de efectos legales, poco a poco su estatus legal comenzó a cambiar. Hoy se considera parte del *corpus juris* internacional de los derechos humanos y normativa instrumental para la interpretación de los derechos humanos de las personas. En tal sentido, en ejercicio de su jurisdicción consultiva, la Corte Interamericana ha reconocido el impacto jurídico de la Declaración Americana para los Estados miembros de la OEA, para los cuales “constituye, en lo pertinente y en relación con la Carta de la Organización, una fuente de obligaciones internacionales [...] La circunstancia de que la Declaración no sea un

tratado no lleva, entonces, a la conclusión de que carezca de efectos jurídicos”.⁵

2. Funciones de la Comisión Interamericana en relación con los Estados miembros de la OEA, sean o no partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos

De acuerdo con el artículo 10. de su Estatuto, la Comisión Interamericana es un órgano de la OEA creado para promover la observancia y defensa de los derechos humanos, y servir como órgano consultivo de la Organización en dicha materia, que emite conclusiones y recomendaciones pero no decisiones judiciales legalmente vinculantes en sentido estricto. La propia Corte Interamericana ha afirmado que una recomendación de la Comisión “no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado”.⁶ Sin embargo, el mismo Tribunal aclaró también que un Estado Parte en la Convención Americana “tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos”.⁷

Al tener como marco jurídico aplicable la Carta de la OEA y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Comisión posee las siguientes atribuciones: formular recomendaciones en favor de los derechos humanos en el marco de las legislaciones nacionales y los compromisos internacionales; atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la OEA, le formulen los Estados

⁵ *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párrs. 45 y 47.

⁶ *Cf. Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*. Fondo. Sentencia de 8 de diciembre de 1995. Serie C No. 22, párr. 67.

⁷ *Cf. Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33, párr. 80, y *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 185 y 186.

Los procedimientos ante la Comisión Interamericana

miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, de acuerdo con sus posibilidades, prestar el asesoramiento que éstos le soliciten; crear conciencia en la opinión pública acerca de los derechos humanos en América, para lo cual lleva a cabo y publica estudios sobre temas específicos; solicitar que los gobiernos le informen sobre las medidas que adopten en sus ámbitos nacionales, atender consultas y prestar asesoramiento. En el marco de sus facultades, la Comisión asimismo realiza visitas *in loco* o *in situ* con la anuencia o a invitación del Estado con el fin de verificar las condiciones de los derechos humanos en determinados países, de conformidad con los artículos 53 a 56 de su Reglamento. Después de recabar la información, la Comisión prepara un proyecto de informe en que examina las condiciones del Estado en particular conforme a los estándares establecidos en la Declaración Americana o la Convención Americana dependiendo de si el Estado objeto de la observación es parte de dicha Convención. El proyecto de informe se presenta al gobierno del Estado Parte para que realice sus comentarios. Una vez elaboradas las observaciones y notas por parte de dicho Estado, la Comisión decide si publica o no el informe.

Las atribuciones que posee la Comisión Especial durante una observación *in situ* se encuentran determinadas de manera explícita en el artículo 57 de su Reglamento. Luego de la visita *in loco*, la Comisión elabora un comunicado de prensa y una breve descripción de aquéllas sobre las que realiza recomendaciones al Estado orientadas a superar los obstáculos y circunstancias que afectan la vigencia plena de los derechos humanos en su territorio. Este resumen es incluido en el informe anual de la Comisión. No obstante, además de publicar el informe, la Comisión puede transmitir el mismo a la Asamblea General de la OEA, con la finalidad de que ella expida la resolución correspondiente, la cual puede tener un impacto significativo en el comportamiento de un gobierno.

Por otro lado, como parte de sus atribuciones y de conformidad con el artículo 18 de su Estatuto y 6o de su Reglamento, la Comisión Interamericana publica informes especiales sobre la situación general de los derechos humanos en

Estados específicos. Una persona o un grupo de personas puede solicitar a la Comisión la elaboración de un informe sobre la situación general de los derechos humanos en un Estado determinado. Antes de publicar un informe de esta naturaleza la Comisión debe dar la oportunidad de presentar observaciones al Estado de que se trate. En los informes sobre países, la Comisión realiza una descripción acabada de la situación de derechos humanos en general o de ciertos derechos en particular en el Estado respectivo y emite recomendaciones con el fin de contribuir a mejorar la situación en sus territorios. Asimismo, la Comisión puede convocar a audiencias para recibir información específica, según lo dispone el artículo 62 de su Reglamento.

La práctica reciente de la Comisión refleja una tendencia creciente a tratar ciertos temas bajo la forma de “informes temáticos”, tanto en uno como en varios Estados miembros de la OEA, para lo cual puede hacer uso de las visitas *in loco* y convocar a audiencias temáticas con base en los artículos 61 y 62 de su Reglamento. Los informes son publicados tanto en papel como en versión electrónica en la página *web* de la Comisión Interamericana.⁸

Respecto de los Estados Partes de la Convención Americana, el artículo 42 de dicho instrumento agrega una función adicional a la Comisión, encomendándole velar porque se promuevan los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y relativas a educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la OEA. Con tal propósito, la disposición citada señala a los Estados Partes la obligación de remitir a la Comisión copia de los informes y estudios que en sus respectivos campos someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social, así como del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Aunado a lo anterior, en el Reglamento aprobado por la Comisión en su 109 Período Extraordinario de sesiones, celebrado del 4 al 8 de diciembre de 2000, la Comisión Interamericana integró formalmente un mecanismo de trabajo para el estudio de temáticas de interés y relevancia regional

⁸ Al respecto, consúltese <http://www.cidh.org/pais.esp.htm>. 29 de mayo de 2011.

Los procedimientos ante la Comisión Interamericana

conformado por Relatorías Especiales y grupos de trabajo. En lo pertinente, el actual Reglamento de la Comisión regula el funcionamiento de las Relatorías y grupos de trabajo en su artículo 15. Las Relatorías Especiales, encargadas de tratar cuestiones temáticas específicas y que fueron creadas para el mejor cumplimiento de las funciones de la Comisión, se encomiendan, en principio, a cada uno de los miembros de la Comisión, los que a su vez apoyan su trabajo en un abogado de su Secretaría Ejecutiva. Sus titulares son designados por la mayoría absoluta de los miembros de aquella, la cual establece las características del mandato, salvo la libertad de expresión, producto de una iniciativa en la Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, 1998), la cual se estableció como oficina independiente con un relator sin calidad de miembro de la Comisión pero vinculado estructuralmente a ella al actuar en función de una delegación de poderes realizada por la misma. Los relatores presentan periódicamente sus planes de trabajo al plenario de la Comisión.

Hasta ahora se han creado las siguientes relatorías: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, Relatoría de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, Relatoría sobre Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial, y Relatoría sobre los Derechos de la Niñez.⁹ Aparte, en el seno de la Comisión Interamericana se creó en el año 2001 una Unidad de Defensores de Derechos Humanos, unidad funcional ocupada específicamente de su situación en la región, que se encuentra integrada por un grupo de abogados de planta de la Comisión Interamericana que asumen esta responsabilidad de manera complementaria.

De igual modo, con objeto de organizar de mejor manera sus labores, al interior de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión se crearon varios grupos de trabajo con funciones particulares

⁹ Al respecto, consúltese <http://www.cidh.org/relatorias.esp.htm>. 29 de mayo de 2011.

para la preparación de sus periodos de sesiones o para la realización de programas y proyectos especiales. En la actualidad, los grupos de trabajo están conformados por varios especialistas de la Secretaría Ejecutiva. Hasta el momento se han creado los siguientes grupos de trabajo: el grupo de medidas cautelares, a cargo de analizar las solicitudes de medidas cautelares recibidas y emitir sus recomendaciones, las cuales serán tenidas en cuenta por los comisionados al momento de resolver aquéllas; el grupo de admisibilidades, dedicado a analizar de manera preliminar las peticiones sobre casos que llegan a la Comisión; el grupo sobre cuestiones reglamentarias, ocupado de estudiar, analizar y elaborar propuestas de reforma de las normas reglamentarias de la Comisión y su Secretaría Ejecutiva, y el grupo de Corte, formado por un conjunto de abogados con vasta experiencia en el litigio de casos ante la Corte Interamericana. Este grupo cuenta con una coordinación que selecciona el equipo encargado de litigar cada uno de los casos. El equipo está integrado por los abogados del grupo de Corte, por el comisionado y por el abogado encargado del país de que se trate el caso.

Por lo demás, de conformidad con el artículo 59 de su Reglamento, en cumplimiento de sus funciones la Comisión debe elaborar anualmente un informe dirigido a la Asamblea General de la OEA con las actividades realizadas durante el año. Previo a la presentación de este informe ante la Asamblea General, el Presidente de la Comisión Interamericana lo presenta ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente. Durante la sesión, los Estados pueden hacer comentarios, sugerencias y críticas al informe dentro del plazo máximo de un mes contado a partir de su transmisión. Por último, el informe anual es presentado ante la Asamblea General y, una vez aprobado, la Comisión transmite dicha publicación, por intermedio de la Secretaría General, a los Estados miembros de la OEA y a sus órganos pertinentes, en cumplimiento del artículo 57, inciso 2o., de su Reglamento.

3. Funciones de la Comisión Interamericana en relación con los Estados miembros de la OEA que no son partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Comisión posee como atribuciones, además de las ya señaladas, prestar particular atención a la observancia de los siguientes derechos enunciados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad e integridad de la persona; derecho de igualdad ante la ley; derecho de libertad religiosa y de culto; derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión; derecho de justicia; derecho de protección contra la detención arbitraria, y derecho a un proceso regular. En tal virtud, examina tanto las comunicaciones como la información que se le dirige, solicita información, verifica que los procesos y recursos internos hayan sido agotados, y formula recomendaciones, cuando lo considera apropiado, para hacer efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales.

De esta manera, la Comisión tiene procedimientos para controlar la conducta de los Estados respecto de los derechos humanos establecidos en la Declaración Americana; éstos le permiten examinar la situación de derechos humanos en el territorio de un Estado determinado y preparar un informe sobre esta situación,¹⁰ así como conocer de los casos de violaciones individuales a los derechos humanos.¹¹

¹⁰ Por ejemplo, puede consultarse el Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 40 rev., 28 de febrero de 2000

¹¹ Por ejemplo, puede consultarse The Report No. 24/11 Merits, Case 12.586, Canadá, John Doe *et al.* March 23, 2011.