

### III. ARTÍCULOS Y NOTAS

---

---

**EL MONITOREO MEDIANTE VISITAS A PAÍSES DE LA  
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS <sup>1</sup>**  
*MONITORING THROUGH COUNTRY VISITS BY THE INTER-AMERICAN  
COMMISSION ON HUMAN RIGHTS*

Felipe González Morales<sup>2</sup>

*Universidad Diego Portales*

**RESUMEN**

Las visitas a países con fines de monitoreo por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desempeñan un papel central en la labor de dicho organismo. Durante la época en que existían numerosas dictaduras en el Continente Americano ellas fueron la herramienta más importante de la Comisión. El artículo describe cómo las visitas a países continúan teniendo gran importancia para la protección de los derechos humanos en los países americanos, para lo cual la Comisión ha incorporado una serie de cambios en la manera de realizarlas, que el artículo analiza.

**PALABRAS CLAVES:** Monitoreo de derechos humanos – visitas a países - Comisión Interamericana de Derechos Humanos – papel de los distintos actores públicos en una visita – aspectos de una visita – consecuencias de una visita.

**ABSTRACT**

Country visits of the Inter-American Commission on Human Rights to monitor conditions play a central role in its work. At the time when there were a large number of dictatorships in the Americas, visits were the most important Commission's tool. The article describes how country visits continue to be of major importance for the protection of human rights at the countries of the Americas, for whose purpose it has

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 30 de marzo de 2020 y aprobado el 23 de abril de 2020.

<sup>2</sup> Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad Diego Portales. Profesor Honorífico Universidad Carlos III de Madrid. Expresidente, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relator Especial sobre derechos humanos de los migrantes de Naciones Unidas.

incorporated a series of changes in the way they are conducted, which this article analyzes.

**KEY WORDS:** Human rights monitoring - country visits - Inter-American Commission on Human Rights – roles of different public actors in a visit – aspects of a visit - consequences of a visit.

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN. 1. EL MONITOREO DE LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y LAS VISITAS DE LA CIDH. 2. DECISIÓN DE SOLICITAR UNA VISITA, INVITACIÓN DEL ESTADO Y DEFINICIÓN DE LA AGENDA. 3. LA RELACIÓN DE LA COMISIÓN CON ACTORES ESTATALES DURANTE LAS VISITAS. 4. LAS VISITAS A PAÍSES Y LA SOCIEDAD CIVIL. 5. TIPOS DE LUGARES E INSTALACIONES QUE SE VISITAN. 6. LAS DENUNCIAS INDIVIDUALES DURANTE LAS VISITAS. 7. DIFUSIÓN A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. 8. EL INFORME COMO RESULTADO DE UNA VISITA. 9. EL PAPEL DE LOS ÓRGANOS POLÍTICOS DE LA OEA EN RELACIÓN CON LAS VISITAS. CONCLUSIONES.

\* \* \*

## INTRODUCCIÓN

Desde que entrara en operaciones en 1960, las visitas a países constituyeron una de las funciones principales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la CIDH”, “la Comisión” o “la Comisión Interamericana”). Ello se dio inicialmente en un contexto político muy adverso, en que numerosas dictaduras violaban los derechos humanos a gran escala, y en el que la Comisión era el único organismo a nivel interamericano encargado de la protección de tales derechos –con atribuciones limitadas, ya que en un comienzo carecía del poder de conocer y decidir sobre casos específicos.<sup>3</sup>

Las visitas a países desempeñaron desde un comienzo un papel central para dar a conocer públicamente la existencia y rol de la CIDH en muchos países y que para que

---

<sup>3</sup> Véase, GONZÁLEZ MORALES, F., *Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Tirant LoBlanch, Valencia, 2013, p.32.

ella empezara a ejercer influencia en la materia. Sin siquiera el respaldo de un tratado – ya que inicialmente la Comisión solo era el resultado de una reunión de Cancilleres y solo más tarde sería incorporada en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”), las visitas a países reforzaron el poder simbólico de la Comisión y contribuyeron a su eficacia.

Luego de un apartado general sobre el monitoreo de la situación de derechos humanos por parte de la CIDH, el trabajo distingue entre los tipos de visitas a países que ella realiza. Hasta donde resulta posible hacerlo, el artículo va recorriendo de manera cronológica las distintas etapas de una visita, desde la decisión de solicitarla al Estado, pasando por la visita propiamente tal y llegando hasta sus corolarios. Cuando resulta pertinente, se revisan los cambios que han tenido lugar en la práctica de visitas de la Comisión.

El trabajo se basa en parte en la experiencia acumulada durante ocho años como Comisionado, desde comienzos de 2008 hasta fines de 2015, periodo en el que tuve ocasión de participar en numerosas visitas a países.

## **1. EL MONITOREO DE LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y LAS VISITAS DE LA CIDH**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos posee un conjunto diverso de atribuciones para desempeñar sus labores de monitoreo de la situación de los derechos humanos en los Estados Partes de la OEA.<sup>4</sup> De manera permanente, la Comisión le da seguimiento a dicha situación no solamente por medio de visitas a países, sino también mediante audiencias públicas, reuniones de trabajo, comunicaciones con los Estados, intercambios con la sociedad civil, trabajo temático en especial a través de sus relatorías, así como a través de otras iniciativas. Incluso el sistema de casos de la Comisión, en especial cuando se trata de casos paradigmáticos o de casos colectivos de amplio alcance, puede contribuir a sus labores de monitoreo. No obstante, de entre todas las modalidades recién apuntadas, la visita a los países es la que

---

<sup>4</sup> Art.41 y siguientes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Artículo 18 y siguientes del Estatuto de la Comisión (aplicable a todos los Estados de la OEA, hayan o no ratificado la Convención).

resalta como la más idónea y de mayor impacto en lo concerniente al monitoreo de la situación de los derechos humanos.

Hasta los procesos de transición a la democracia en la gran mayoría de los Estados de la OEA en la década de los años noventa del siglo pasado, las visitas a países de la Comisión Interamericana eran casi invariablemente realizadas por el conjunto de los comisionados (todos o muchos de ellos), denominándose las visitas *in loco* (en el lugar), con la finalidad explícita de realizar labores de monitoreo. Posteriormente las visitas se diversificaron, pasando la CIDH a efectuar con regularidad numerosas visitas de trabajo, realizadas por el Comisionado Relator de País. Si bien este segundo tipo de visitas también suelen tener un componente de monitoreo, el mismo es de menor intensidad (no conducen a un informe basado en la visita) y generalmente incluyen actividades de otra clase, tales como seguimiento de casos o de medidas cautelares, reuniones para alcanzar soluciones amistosas, actividades de promoción u otras. Aunque las visitas de trabajo son asimismo, como es evidente, en el lugar, como su objetivo central no es el monitoreo, se ha reservado la denominación visitas *in loco* para aquellas llevadas a cabo con dicho fin por el conjunto de la Comisión o la mayoría de sus integrantes.

Cabe hacer mención especial –por sus características- de las visitas que efectúan los relatores temáticos de la Comisión. Aunque ellas son llamadas también visitas de trabajo, con cierta frecuencia ellas incluyen labores significativas de monitoreo, que pueden derivar en un informe. La lógica subyacente es que debido a la experticia temática del Relator respectivo, aunque haya sido el único Comisionado –o Relator Especial, en su caso- que realizara la visita, existen bases suficientes para elaborar un informe.<sup>5</sup> En cualquier caso, este tendrá que ser aprobado por el conjunto de la Comisión.

Durante los primeros 30 años de funcionamiento de la CIDH las visitas a países fueron su función principal. En un contexto como el de aquel entonces, en que las dictaduras campaban en muchos países de la región, el abordaje sistemático de las violaciones graves, masivas y sistemáticas por medio de visitas e informes basados en ellos era la vía para intentar alcanzar un grado de impacto que el sistema de casos

---

<sup>5</sup> La Comisión elabora numerosos informes de este tipo. Así, en 2019 publicó lo hizo sobre Personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, Pueblos indígenas y tribales de la Panamazonia, Migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica y Desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica.

todavía no permitía.<sup>6</sup> Esto último debido a la falta de involucramiento de los Estados en el litigio de los casos, a su falta de cumplimiento, a la carencia de operatividad del mecanismo de soluciones amistosas y a la falta de reconocimiento de muchos de ellos de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por señalar los principales factores.<sup>7</sup>

Algunas de las visitas a países en esa época alcanzaron un grado de impacto muy significativo, como la realizada por la Comisión Interamericana a Argentina en 1979 – que provocó una amplia reacción de la comunidad internacional y que derivó en el corto plazo en el término de la práctica de desapariciones forzadas en ese país<sup>8</sup> - o la efectuada a Nicaragua ese mismo año que desempeñó un papel importante en el fin de la dictadura de Somoza.<sup>9</sup>

Con el advenimiento de la democracia en muchos países de la región el sistema de casos se vio notoriamente fortalecido, convirtiéndose en la función principal del trabajo de la Comisión en relación con la mayoría de los Estados. No obstante ello, las visitas a los países continúan siendo de gran importancia, tanto en situaciones de erupciones autoritarias o de incrementos relevantes en las violaciones a los derechos humanos, como para abordar debilidades estructurales –a veces muy serias- del régimen político o social.

## **2. DECISIÓN DE SOLICITAR UNA VISITA, INVITACIÓN DEL ESTADO Y DEFINICIÓN DE LA AGENDA**

La decisión de solicitar una visita sigue una ruta completamente distinta según se trate de una visita de trabajo o de una visita *in loco*. Cuando se trata de una visita de trabajo la adopción de la decisión no reviste mayor complejidad, ya que, en principio, la Comisión efectúa tantas visitas de trabajo como le sea posible en términos financieros y de recursos humanos. Como las visitas de trabajo no poseen una connotación especial acerca de la gravedad de la situación en el Estado respectivo, salvo que circunstancias

---

<sup>6</sup> Para una revisión en profundidad sobre el trabajo de la Comisión Interamericana en la época de las dictaduras, véase MEDINA, C., *The Battle of Human Rights: Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*, Martinus-Nijhoff, Dordrecht, 1988.

<sup>7</sup> GONZÁLEZ MORALES, *cit.*, pp.58ss.

<sup>8</sup> Ídem, pp.51-52.

<sup>9</sup> Ídem, p.55.

calificadas lo ameriten –como, por ejemplo, que la relación entre la CIDH y el Estado atravesase por una etapa de tensión- la decisión se toma en forma expedita y en la práctica el Comisionado Relator de País juega el papel principal al respecto.

La decisión de pedir una visita *in loco*, en cambio, es más compleja y requiere de una discusión mayor al interior de la Comisión. Ello fundamentalmente porque una visita de este tipo en la gran mayoría de los casos implica que la situación del Estado en materia de derechos humanos es seria y puede ser grave. No siempre es así, en todo caso. Por ejemplo, cuando la Comisión adoptó la decisión de solicitar una visita *in loco* a Jamaica en 2008<sup>10</sup> tuvo como una razón central fortalecer su presencia pública en los países del Caribe angloparlante. Con la reforma del Reglamento de la CIDH en 2013 aumentó la probabilidad de que las visitas *in loco* estén vinculadas a situaciones de afectación grave de los derechos humanos. En efecto, en dicha reforma se estableció que una vía para que un Estado evite ser incorporado en el capítulo IV del Informe Anual de la Comisión (que incluye a los Estados cuya situación es más grave a juicio de la Comisión) es precisamente que acceda a una visita *in loco* de la CIDH.<sup>11</sup>

Para la realización de una visita la CIDH requiere de una invitación del Estado respectivo, tal como ocurre con la casi totalidad de los órganos internacionales de derechos humanos. Esta invitación usualmente se realiza a solicitud de la Comisión, pero excepcionalmente es el Estado de propia iniciativa el que la extiende. Ello ocurrió, por ejemplo, en la visita de trabajo realizada por el Relator de País y el Relator sobre Migrantes a la frontera colombo-venezolana en 2015, para observar de primera mano la situación de las personas expulsadas desde Venezuela, visita que se hizo por invitación *motu proprio* del Gobierno de Colombia.<sup>12</sup>

Desde hace más de 10 años, un importante número de Estados, especialmente de América Latina, mantiene una política de “puertas abiertas” a la CIDH, en el sentido de que está disponible para invitarla, siendo necesario solamente acordar una fecha.<sup>13</sup> No

---

<sup>10</sup> A partir de la cual la Comisión elaboró un informe, Véase COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Jamaica*, 2012.

<sup>11</sup> Art.59.8 del Reglamento de la Comisión.

<sup>12</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/101.asp>

<sup>13</sup> Los Estados que han manifestado esta disposición formalmente son Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Una cantidad análoga la han formulado verbalmente en el Consejo Permanente. Este mismo sistema existe en Naciones Unidas, donde las declaraciones de invitación permanente de los Estados Miembros a los procedimientos especiales de derechos humanos, tales como relatores, grupos de trabajo y otros expertos independientes se denominan *standing invitations*.

obstante, a veces esto último resulta más complejo de lo anticipado, al no fijarse una fecha por el Estado, producirse sucesivas postergaciones o simplemente por falta de respuesta.

Si bien la política de “puertas abiertas” no asegura que la visita de la Comisión vaya a concretarse, la hace, desde luego, más probable. Una vez que un Estado declara que adopta esa política resulta más complejo en el marco de la OEA que postergue indefinidamente una visita o, más aún, que la deniegue. Un caso interesante fue el ocurrido inmediatamente después del Golpe de Estado que tuvo lugar en Honduras en 2009.<sup>14</sup> El Gobierno anterior se había sumado a la política de “puertas abiertas”, lo cual era un factor añadido que dificultaba que el Gobierno de facto denegara o postergara la visita *in loco* de la Comisión, ya que hubiera sido visto por la OEA como una regresión adicional a las que estaban teniendo lugar en ese país. Lo que ocurrió es que el Gobierno respondió afirmativamente y la visita se realizó apenas unas semanas después del Golpe. Es cierto que hubo otros factores, el más importante de todos probablemente el involucramiento del Consejo Permanente de la OEA –aspecto que se analiza más adelante en este trabajo–, pero la política de “puertas abiertas” operó como un factor añadido.

En la manera en que la Comisión se forma la idea de la necesidad de una visita intervienen diversos actores. Por una parte, ella se encuentra recibiendo constantemente información por escrito acerca de la situación de los países. Pero también, desde luego, son muy importantes las reuniones y audiencias, en las que la CIDH tiene ocasión de recibir información de primera mano de los Estados y la sociedad civil, de plantearles preguntas y de intercambiar puntos de vista con ellos. También operan factores coyunturales –especialmente para las visitas de trabajo– que hacen propicia la realización de una visita, tales como la promulgación de una ley de importancia, acontecimientos de hecho recientes y relevantes, u otros.

Para que la visita llegue a concretarse es necesario también definir la agenda y los términos de la misma. La agenda debe abarcar el rango más amplio posible de actores relevantes, estatales y de la sociedad civil, así como colectivos en situación de vulnerabilidad. También incluye usualmente visitas al terreno (para constatar directamente, por ejemplo, cuál es la situación de determinadas comunidades indígenas,

---

<sup>14</sup> Véase, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado*, 2009.

afrodescendientes, campesinas u otras) y a instalaciones tales como cárceles, centros de detención de migrantes y otras. Para este efecto, la Comisión envía un borrador de agenda al Estado, estableciéndose un diálogo al respecto. La agenda de la visita queda acordada entre la CIDH y el Estado con anticipación a esta y es difundida públicamente por la Comisión. Todo ello es sin perjuicio de que durante la visita misma –como usualmente sucede–, surja la necesidad de añadir otras actividades, que también son comunicadas al Estado. La CIDH también hace llamados públicos en forma previa y durante la visita para que aquellas personas interesadas en proporcionar información, presentar un caso o solicitar una medida cautelar, así lo hagan en su transcurso.

Uno de los puntos que ocasionalmente ha sido fuente de conflicto y que incluso ha llevado a la Comisión a cancelar una visita prevista ha sido su acceso a entrevistarse con personas privadas de libertad, especialmente cuando el objetivo principal de la visita era precisamente monitorear los lugares donde dichas personas se hallan. Durante mi mandato como Comisionado ello sucedió a propósito de dos visitas solicitadas a Estados Unidos: una a Guantánamo y la otra a Centros de Detención de migrantes. Respecto de Guantánamo, esgrimiendo razones de seguridad, el Gobierno de EE.UU. le señaló por anticipado a la Comisión que no podría entrevistarse con los detenidos. Lo mismo hizo con una solicitud del Comité contra la Tortura (CAT) de Naciones Unidas. Esta política ha sido mantenida tanto por gobiernos Republicanos como Demócratas. Tanto la CIDH como el CAT determinaron que las entrevistas constituían un aspecto central de sus visitas y, por lo mismo, no las llevaron a cabo. La Comisión Interamericana adoptó medidas cautelares, continuó realizando audiencias públicas periódicas sobre la situación en Guantánamo y publicó un informe al respecto.<sup>15</sup> En relación a la otra visita mencionada, a Centros de Detención de migrantes, el Gobierno de Estados Unidos (por ese entonces bajo la Administración de George W. Bush) también le señaló a la CIDH que no podría entrevistar a las personas privadas de libertad, esta vez invocando el derecho a la privacidad de los detenidos. Ello, en circunstancias de que, tal cual es la práctica de los organismos internacionales de derechos humanos, solo quienes así lo manifestaran serían entrevistados. Esto lo señaló el Gobierno con apenas una semana de anticipación a la visita, la que fue entonces cancelada por la Comisión. La visita se llevó a cabo al año siguiente, ya durante la

---

<sup>15</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Hacia el cierre de Guantánamo*, 2015.

Administración Obama, al garantizarse la realización de entrevistas a los detenidos. Posteriormente la Comisión publicó un informe basado en la visita.<sup>16</sup>

En relación con la visita recién señalada se produjo además otro conflicto, ya que se denegó el acceso a la CIDH a un Centro de Detención de migrantes en particular: el de Phoenix, Arizona. Esta determinación no fue tomada por el Gobierno Federal de EE.UU. sino por el *Sheriff* del Condado de Maricopa. La negativa le fue comunicada a la Comisión con una semana de anticipación, pero, dado que ya estaba garantizado el acceso sin restricciones a numerosos otros Centros de Detención en Arizona y Texas, esta decidió llevar adelante la visita de todos modos e hizo público que se le había negado el acceso al Centro de Detención de migrantes de Phoenix. Un problema similar se presentó unos días antes de la visita para monitorear la situación de niños, niñas y adolescentes migrantes en 2014. En este caso se permitió el acceso de la CIDH a todos los Centros de Detención que ella pidió visitar, así como a otros lugares, salvo a un Centro de Detención de corto plazo situado cerca de la frontera, La Comisión resolvió efectuar el resto de la visita de todas maneras e informó públicamente sobre la negativa a visitar un Centro en particular. Sobre esta visita la CIDH también publicó un informe.<sup>17</sup>

### **3. LA RELACIÓN DE LA COMISIÓN CON ACTORES ESTATALES DURANTE LAS VISITAS**

Las visitas a los países le permiten a la Comisión Interamericana tener interacción con diversos actores, lo cual ha probado ser de mucha importancia, tanto para avanzar en la protección interna de tales derechos como para fortalecer el papel de la Comisión. La relación cotidiana con el Estado la mantiene la CIDH con la Misión respectiva del Estado ante la OEA y a través de ella con el respectivo Ministerio de Relaciones Exteriores (o, en el caso de los países del CARICOM, con el *Attorney General Office*). Por vía de audiencias o de reuniones de trabajo, otras entidades estatales, como, por ejemplo, Defensorías del Pueblo, Defensorías Públicas,

---

<sup>16</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*, 2010.

<sup>17</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Refugiados y Migrantes en EE.UU: Familias y Niños no Acompañados*, 2015.

asociaciones de jueces, Ministerios Públicos (Fiscalías), parlamentarios u otros, establecen en ocasiones un contacto directo con la Comisión. Sin embargo, es mediante las visitas que esto tiene lugar de forma más amplia y extensa.

La heterogeneidad de instituciones que poseen en la actualidad la gran mayoría de los Estados de la OEA como parte de sus procesos de democratización, produce que la CIDH tenga numerosas “contrapartes” al interior de los países, especialmente en lo que se refiere a órganos internos encargados de la protección y promoción de los derechos humanos – como los mencionados en el párrafo anterior- ya sea de manera general o en relación con algún colectivo vulnerable en particular. Existe una evidente confluencia de objetivos entre dichas instituciones y la Comisión Interamericana, lo que facilita el apoyo recíproco y la retroalimentación del trabajo. Por su labor a nivel internacional con otras instituciones equivalentes, son las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos<sup>18</sup> (denominadas por lo general Defensorías del Pueblo en América Latina) las que tienen una relación más constante con la Comisión Interamericana. Ellas suelen presentar denuncias ante la Comisión, así como requerir la adopción de medidas cautelares, la realización de audiencias y otras iniciativas. En un nivel inmediatamente siguiente de intensidad de la relación con la CIDH se ubican las Defensorías Públicas, aunque ello dependerá en cierta medida del grado de autonomía que ellas posean conforme a la legislación interna. En América Latina, muchas de ellas tienen en la actualidad atribución para presentar denuncias ante órganos internacionales como la CIDH.<sup>19</sup>

Con agencias especializadas en los derechos humanos de colectivos vulnerables, en cambio, la relación con la CIDH, aunque a menudo importante, varía según los países. Tal es el caso de organismos estatales referidos a las personas con discapacidad, pueblos indígenas, niñez, mujeres, migrantes, etc. Aunque a veces ellas mismas solicitan audiencias temáticas, lo más frecuente es que cuando comparecen a una audiencia lo hagan por invitación de la sociedad civil o del propio Estado. Esto puede tener que ver con que en algunos países el perfil de las instituciones especializadas en

---

<sup>18</sup> De hecho, debido a su relevancia, a nivel de Naciones Unidas existe incluso una categorización de dichas instituciones, realizada según su grado de conformidad con los Principios de París, que fijan una serie de estándares de independencia, imparcialidad y otros.

<sup>19</sup> La Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEP) opera además como Defensor Público Interamericano ante la Corte Interamericana, proveyendo de servicios legales a demandantes que no disponen de recursos suficientes para contratar a un abogado que los represente.

determinados colectivos no sea primariamente uno de protección de derechos humanos o que su política de relaciones internacionales no sea suficientemente significativa.

Por lo mismo, es respecto de estas instituciones especializadas que el impacto de las visitas a países resulta especialmente significativo, fortaleciendo la relación con la Comisión y permitiéndole a esta recabar información a la que de otro modo talvez podría no tener acceso. En relación con las Instituciones Nacionales y las Defensorías Públicas una visita también contribuye al fortalecimiento del trabajo conjunto, aunque, dado que usualmente la relación ya existe, el impacto de la visita como tal generalmente no será tan decisivo como respecto de las instituciones especializadas en determinados colectivos.

Respecto de los jueces, es frecuente la invocación por los Estados acerca del riesgo de tensionar la relación entre aquellos y la Comisión, en caso de que esta acoja denuncias o adopte otras iniciativas, que supuestamente implicarían una invasión en las atribuciones propias de los jueces en la esfera interna. Este argumento se esgrime tanto en los escritos presentados por los Estados en respuesta a denuncias, como en reuniones o discursos en los que se aborda el ejercicio de las diferentes funciones de la Comisión.

Como una cuestión previa al respecto, hay que hacer notar que en el contexto actual, post dictaduras en la gran mayoría de los Estados de la región, en un porcentaje muy alto de las denuncias interpuestas ante la CIDH esta exige el agotamiento de los recursos internos, es decir, hace efectivo el requisito establecido como regla general en la Convención Americana y en el Derecho Internacional en general.<sup>20</sup> Esto implica que en la gran mayoría de los casos, lo que evalúa la Comisión en último término es acaso una decisión judicial firme a nivel interno satisface o no los estándares internacionales de derechos humanos. La alegación recurrente de los Estados, a veces casi como un argumento ritual, es que con ello se vulnera la prohibición de que la CIDH actúe como una “cuarta instancia.” En realidad, la doctrina de la “cuarta instancia” significa algo distinto: que el órgano internacional no puede operar como una sede de apelación, sino que únicamente posee competencia cuando exista a lo menos *prima facie* una afectación a los derechos humanos.<sup>21</sup> Este argumento suele ir acompañado de la afirmación de que

---

<sup>20</sup> Consúltase, FAÚNDEZ LEDESMA, H., *El Agotamiento de los Recursos Internos en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Ex Libris, Caracas, 2007.

<sup>21</sup> Véase, RODRÍGUEZ-PINZÓN, D., “The ‘Victim’ Requirement, the Fourth Instance Formula and the Notion of ‘Person’ in the Individual Complain Procedure of the Inter-American Human Rights System”, *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 7, 2001, pp. 377ss.

la Comisión podría provocar una tensión innecesaria con los tribunales internos en caso de seguir adelante con el caso.

Si bien es cierto que en ocasiones se producen tensiones, justificadas o no, en casos o circunstancias específicas entre la Comisión Interamericana y los jueces internos, en general la situación está lejos de ser como se la acostumbra a describir por los Gobiernos de los Estados y suele tener muchos rasgos positivos. Eso se comprueba de diversas maneras, especialmente durante las visitas a países. Ello se manifiesta a través de las numerosas solicitudes de audiencias, presentaciones de denuncias, solicitudes de medidas cautelares y otras iniciativas mediante las cuales los jueces requieren la acción de la CIDH.<sup>22</sup> En el contexto de las visitas, lo usual es que no solo no exista tal tensión, sino que para los jueces constituya un apoyo en su labor la presencia de la Comisión.

Existe, no obstante, una disparidad o asimetría entre el grado de implementación por los jueces internos de las medidas de reparación dispuestas por la Comisión y la Corte Interamericana que requieren su acción, que es insatisfactorio, y el recurso a la normativa y jurisprudencia interamericanas por esos mismos jueces, que es creciente en la mayoría de los países. Como señala Alexandra Huneus, un factor importante al respecto pareciera ser que mientras en la primera situación el juez interno se autopercebe en un papel subordinado, en la segunda se constituye en el protagonista de la decisión, escogiendo los aspectos de la jurisprudencia interamericana que le parezcan pertinentes.<sup>23</sup> Esto no debe hacer perder de vista que en general la relación entre la Comisión y los jueces internos es positiva, como queda en evidencia claramente en la mayoría de las visitas a los países.

Otro aspecto de la diversificación se refiere a la relación de la CIDH con diversos actores políticos. En este sentido, podemos distinguir entre el resto del Poder Ejecutivo (es decir, los Ministerios y agencias del Ejecutivo adicionales a la Cancillería), el Parlamento y los Partidos Políticos. En cuanto al primer aspecto, la experiencia demuestra que con no poca frecuencia la CIDH encuentra una recepción relevante en otros ministerios distintos al de Relaciones Exteriores. Ello ha ocurrido, dependiendo de los países y de las circunstancias, con el Ministerio de Justicia (que a

---

<sup>22</sup> HUNEEUS, A., *Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights*, Cornell Int'l L.J., 44, pp. 493ss, 2011, p.525.

<sup>23</sup> Ídem, p.515.

veces lo es de Justicia y Derechos Humanos), el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Mujer (allí donde exista) u otros, en especial cuando los hay referidos a la situación de colectivos vulnerables. Aunque a veces representantes de estos ministerios forman parte de las delegaciones estatales que concurren a las audiencias, la dinámica que se produce durante la visita suele ser muy distinta. Mientras en las audiencias dichos representantes suelen circunscribirse a efectuar una presentación y un breve intercambio con la Comisión, en las visitas se da la oportunidad de conversar *in extenso* y a menudo sin la presencia de miembros de otras reparticiones del Estado, lo cual facilita un diálogo más abierto.

En lo que concierne a la relación con el Poder Legislativo, es excepcional que delegaciones de parlamentarios concurren a audiencias a la CIDH. En cambio, durante las visitas casi invariablemente la Comisión concurre al Parlamento, reuniéndose con sus autoridades, con la Comisión de Derechos Humanos cuando ella existe y con otras comisiones que resulten relevantes para el tratamiento de los temas en análisis. Esto permite una interacción fluida, ya que la CIDH tiene la oportunidad de relacionarse de manera directa con legisladores de las diversas bancadas, que dan a conocer sus distintos puntos de vista. En el contexto de esas reuniones la Comisión Interamericana puede apreciar sus puntos de convergencia con los parlamentarios o bien observar cómo las limitaciones señaladas por el Poder Ejecutivo para el desarrollo de determinadas políticas públicas o medidas de reparación efectivamente topan con obstáculos en el Poder Legislativo.

En algunas ocasiones la CIDH se reúne por separado con algunos partidos políticos. Esto era frecuente en la época de mucha presencia de dictaduras en la región, cuando la existencia de los partidos políticos no estaba reconocida por la ley, es decir, no se hallaba consagrada en la legislación interna la institucionalización de la Oposición, elemento central de un Estado de Derecho. En ese contexto, dado que no existía un Parlamento democrático, resultaba indispensable reunirse directamente con los partidos políticos opositores. Esto también brindaba protección a los políticos opositores frente a la represión del aparato estatal. En la actualidad solo excepcionalmente los partidos políticos de la Oposición solicitan audiencias ante la Comisión, generalmente para alegar las restricciones al ejercicio de sus derechos. Tampoco son comunes estas reuniones durante las visitas. Cuando tienen lugar pueden

estar enfocadas al aspecto recién indicado o bien a recabar una variedad de puntos de vista en relación con iniciativas legales pendientes o recientes.

Desde luego, en las reuniones con actores políticos puede existir un riesgo de instrumentalización. Además, por la misma razón la Comisión por regla general evita la realización de visitas en períodos pre-eleccionarios. Se trata, por lo demás de la misma práctica de otros órganos internacionales de derechos humanos. A ello se suman los problemas logísticos para una visita derivados de la cercanía de las elecciones, cuando puede haber menor disponibilidad de las autoridades para reunirse con la CIDH.

A los aspectos anteriores sobre la diversificación de actores estatales con los que se relaciona la Comisión hay que añadir que en los dos períodos más críticos que ha atravesado la CIDH en el contexto post dictaduras, el primero en los años noventa y el segundo entre 2011 y 2013, en los cuales se vio en peligro que preservara sus atribuciones,<sup>24</sup> resultó crucial el involucramiento de actores distintos a la Misión del respectivo Gobierno ante la OEA. En ambos procesos, la Comisión Interamericana efectuó numerosas visitas de trabajo a los Estados, reuniéndose con una variedad de actores, de manera de ponerlos al tanto de lo que estaba ocurriendo. En algunas ocasiones, los puntos de vista que expresaba la Misión ante la OEA no representaban a cabalidad lo que sostenía la Cancillería; en otras, no todo el Poder Ejecutivo estaba alineado detrás de esa; y, con mayor frecuencia, otros actores estatales, en especial aquellos encargados de la protección y promoción de los derechos humanos, intervinieron en favor de la CIDH.

Otro aspecto a considerar se refiere a la relación con las Fuerzas Armadas y la Policía durante las visitas. Dada la subordinación de dichos organismos a las autoridades civiles que existe actualmente en casi todos los Estados de la OEA, la situación ha cambiado por completo en comparación con las visitas que efectuaba la Comisión Interamericana en la época en que la mayoría de ellas tenían lugar en países controlados por dictaduras militares.

Esto implica en la actualidad que solo una vez que la CIDH sostiene reuniones con las autoridades civiles de mayor rango procede a reunirse con autoridades militares

---

<sup>24</sup> Acerca del primer proceso de reformas señalado, consúltese, COX, F. y MÉNDEZ, J. (eds.), *El Futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1998. Respecto del segundo proceso de reformas, véase, GONZALEZ MORALES, F., “El proceso de reformas reciente al sistema interamericano de derechos humanos”; *Revista IIDH* (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) 59, 2014, pp.119-149.

y policiales. Dicho esto, dados los graves problemas de seguridad ciudadana que existen en muchos países de la región, es muy habitual que la Comisión incluya en su agenda reuniones con fuerzas militares y de la policía. Hay que considerar también al respecto que en una serie de países las FF.AA. desempeñan labores de control del orden público, incluso en contravención a los estándares internacionales en la materia.

En el período que me tocó cubrir como Comisionado, una visita in loco que presentó características peculiares acerca del rol de las FF.AA. fue la realizada a Honduras poco después del Golpe de Estado de 2009. Aunque el Presidente de la República instalado luego del Golpe era un civil, en los hechos había alcanzado el cargo gracias a la acción de las FF.AA., que mantenían un amplio poder político y un papel central en la represión de las protestas ciudadanas. De allí que en esa visita, inmediatamente después de reunirse con el Ministro de Relaciones Exteriores, la Comisión se reunió con el Alto Mando Militar.<sup>25</sup> En el caso de la visita in loco a Honduras de 2009, las reuniones con las autoridades militares, tanto en la capital como fuera de ella resultaron de gran utilidad para la Comisión. Ello en dos grandes aspectos. El primero, sobre la influencia de las FF.AA. en el gobierno de facto encabezado por un civil. Frente a la comunidad internacional en general y en relación con la CIDH, los militares señalaban que no se había tratado de un Golpe de Estado y que el nuevo gobierno era de naturaleza civil. Pero de las reuniones con altos oficiales militares para la Comisión quedó claro su rol protagónico en relación con el gobierno y su influencia sobre este.

El segundo gran aspecto se refería a la represión de las protestas contra el Golpe de Estado y el gobierno de facto. En este sentido, resultó elocuente para la CIDH la comparación entre los dichos de las máximas autoridades militares en las reuniones en la capital (Tegucigalpa) y los jefes militares a cargo en las demás regiones del país. Los primeros se mantuvieron dentro del discurso oficial, es decir, que el control de las

---

<sup>25</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado*, cit, párrafo 54. Conviene enfatizar que desde el punto de vista del trabajo que realizan los órganos internacionales de derechos humanos como la Comisión Interamericana (o, para tal efecto, instituciones análogas de la ONU), el colocar en un lugar destacado en la agenda de la visita reuniones con las FF.AA. en el contexto de regímenes autoritarios no implica en absoluto un reconocimiento de la legitimidad del papel desempeñado por dichas en tal situación; de hecho, cuando se realizan visitas a países con regímenes dictatoriales, los órganos internacionales procuran reunirse con las autoridades militares de más alto rango. Mediante las visitas *in loco* la CIDH o instituciones equivalentes no llevan a cabo una labor diplomática, sino de monitoreo de la situación de derechos humanos.

protestas lo realizaba la policía y que las FF.AA. solo intervenían excepcionalmente, cuando las fuerzas policiales se veían superadas por los manifestantes. Los segundos, en principio repetían el mismo discurso, pero luego incurrían en contradicciones. Aquí puede apreciarse la ventaja de una visita: en una las reuniones en las regiones, en la ciudad de Comayagua, menos formal que las de Tegucigalpa, la Comisión, aprovechando que había un pizarrón en la sala, solicitó que se le hiciera un diagrama de cómo se había controlado una manifestación que había resultado con numerosos heridos y en la que, según las ONGs de derechos humanos, las fuerzas militares habían jugado un papel principal. En el diagrama se apreció que la policía cortaba el paso de los manifestantes mientras estos avanzaban y que los militares se encontraban detrás de los manifestantes, sin presencia policial junto a ellos. Así, los militares acometieron a los manifestantes por detrás, quedando estos atrapados entre las fuerzas militares y las policiales. De modo que lo que realmente había ocurrido no era que los militares hubieran ido en auxilio de la policía, sino que se hallaban en un lugar distinto a esta y desde allí operaron.

#### **4. LAS VISITAS A PAÍSES Y LA SOCIEDAD CIVIL**

Históricamente la Comisión Interamericana ha mantenido una relación fluida con las organizaciones de la sociedad civil<sup>26</sup> y estas han jugado un papel muy importante en relación con las visitas in loco. En la época en que casi la totalidad de las visitas se realizaban a Estados regidos por dictaduras o por gobiernos autoritarios semidictatoriales, dicho papel era absolutamente crucial, ya que dichos gobiernos en vez de informar a la Comisión, intentaban alterar la realidad y desinformarla.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> El apoyo de la sociedad civil ha resultado crucial para mantener las atribuciones de la Comisión cuando estas han sido puestas en entredicho, como ocurriera en la segunda mitad de los 90s o a principios de la segunda década del siglo XXI. Ello es sin perjuicio de que las organizaciones de la sociedad civil mantengan una serie de críticas al actuar de la Comisión, aunque ellas rara vez se refieren a las visitas ni a los informes de países, dirigiéndose más bien a otras funciones, como el sistema de casos y las medidas cautelares.

<sup>27</sup> En la visita a Argentina en 1979, al ingresar al edificio de la Escuela Mecánica de la Armada (ESMA), centro de torturas y desapariciones forzadas durante la dictadura, la CIDH se encontró con que algunas de las características de su interior no coincidían con el relato de los sobrevivientes que habían prestado testimonio. Según se pudo comprobar después, ello se debió a un intento deliberado de la dictadura de engañar a la Comisión, para lo cual llevó a cabo una serie de remodelaciones, tapiando algunas escaleras, cambiando algunas paredes, etc.

Con el advenimiento de las democracias en forma masiva en los Estados de la OEA, la situación se volvió más balanceada, ya que, como describía en el apartado anterior, en la actualidad se ha producido una diversificación de los actores estatales y casi invariablemente algunos de ellos colaboran con la visita.

El papel de la sociedad civil es relevante antes, durante y después de la visita. El primer desafío de la sociedad civil es conseguir que la Comisión se convenza de la necesidad de una visita. Para ello, la información que se brinda a la Comisión es muy importante. Ella puede hacerse por medio de comunicaciones escritas, o bien mediante audiencias o reuniones de trabajo.

Luego, si la Comisión solicita al Estado la realización de una visita, la labor de la sociedad civil se trasladará persuadir al Gobierno al respecto. Las iniciativas de la sociedad civil respecto del Gobierno respectivo para que extienda una invitación a la CIDH generalmente son encauzadas a través de labores de cabildeo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, que representa al Gobierno en sus contactos directos con la Comisión.

Si el Estado otorga la invitación para llevar a cabo una visita, el papel de la sociedad civil antes de que ella ocurra continuará siendo fundamental. Así, los organismos de la sociedad civil pueden hacer sugerencias a la Comisión sobre los temas principales, las autoridades con las que se deberían reunir, los lugares o regiones que se debería visitar y otros aspectos que resulten relevantes en el contexto específico del país. También la sociedad civil es fundamental para hacer contactos con un espectro amplio de ONGs y facilitar los encuentros entre éstas y la Comisión.

Siempre en esta etapa previa, la sociedad civil tiene todavía la necesidad de prepararse para ella. Por un lado, educando al público en general sobre lo que significa la visita y la importancia de la misma. Por otro, preparando la información y documentación que le entregará a la Comisión. Finalmente deben coordinarse con todos los grupos a fin de que se aproveche de la mejor manera posible la presencia de la Comisión en el país. Talleres, reuniones, conferencias de prensa son algunas de las actividades que la sociedad civil suele realizar como parte de la preparación de la visita.

Durante la visita misma, la sociedad civil usualmente procura mantener un contacto lo más constante posible con la Comisión, de modo de efectuar un acompañamiento de la tarea que esta se encuentra llevando a cabo. Esto permitirá ir

evaluando la visita mientras ella se desarrolla, de manera de poder cubrir algunos aspectos que no hayan sido previstos y aparezcan sobre la marcha, facilitando el trabajo de la Comisión y procurando sacar el mejor provecho de su estadía.

Generalmente, durante las visitas in loco la Comisión sostiene una reunión ampliada con las ONGs. Esta reunión será o no abierta al público en la medida en que ello resulte conveniente y seguro – por ejemplo, en el contexto de una dictadura usualmente ello no será seguro debido a posibles infiltraciones de personas. En dicha reunión los representantes de la sociedad civil le presentan la información y documentación a la Comisión y relevan los temas que consideran más significativos. Además, la CIDH sostiene numerosas reuniones con grupos de ONGs, de manera especial pero no exclusiva para recabar más información sobre determinadas áreas temáticas.

El último día de la visita in loco la Comisión efectúa una conferencia de prensa y difunde un comunicado con un anexo de Observaciones Preliminares. Dado que el Informe de la Comisión puede tardar un tiempo considerable, el documento de Observaciones Preliminares es un instrumento importante para el trabajo de las ONGs de dar seguimiento inmediato a la visita de la Comisión.

Con posterioridad a la visita, una vez que la Comisión se aboque a la preparación del Informe será relevante que la sociedad civil continúe proveyéndola de información. En la medida en que se dilate la publicación, ello podrá hacerse y también mediante audiencias o reuniones de trabajo de seguimiento de la visita.

Una vez que el Informe se ha dado a conocer por la Comisión, la sociedad civil tiene todavía un papel importante. Por un lado, ella tiene un rol fundamental en difundir el Informe de la manera más amplia posible, de manera de extender al máximo su alcance e impacto. Esto se puede referir al Informe en general o a determinados aspectos que el mismo cubra. Se pueden preparar también resúmenes para la prensa, de modo de hacer de más fácil acceso el Informe, que usualmente será extenso.

El Informe también constituye una herramienta para el trabajo de la sociedad civil respecto del Estado, con miras a que las distintas autoridades cumplan con dichas recomendaciones. La sociedad civil generalmente continúa informando a la Comisión sobre la situación de los derechos humanos, el grado de cumplimiento que las

autoridades le hayan dado a las recomendaciones emitidas, así como la evolución de las distintas materias que la Comisión haya tratado en su informe.

## 5. TIPOS DE LUGARES E INSTALACIONES QUE SE VISITAN

Un aspecto en el cual las visitas claramente marcan una diferencia con la obtención de información a distancia por parte de la Comisión es que durante ellas esta puede ir al terreno y conocer diversos tipos de lugares e instalaciones. Para estos efectos, durante las visitas *in loco* generalmente la Comisión se divide en grupos y visita distintas regiones del país. Esto puede incluir lugares muy apartados y de muy difícil acceso, con cuya población la CIDH anteriormente ha tenido a lo sumo una relación a través de representantes o intermediarios. También una visita de trabajo del Relator de País o del Relator Temático puede incluir estos viajes al terreno.

Lo anterior ha permitido, por ejemplo, que la Comisión haya tomado contacto directo con comunidades indígenas, comunidades de afrodescendientes y otros colectivos especialmente afectados por graves violaciones a los derechos humanos. En algunas situaciones se ha tratado de colectivos respecto de los cuales la CIDH ya había adoptado medidas cautelares e incluso solicitado medidas provisionales adoptadas por la Corte Interamericana.<sup>28</sup> En otras oportunidades ello ha conducido a la elaboración de un informe.<sup>29</sup>

Las visitas también le permiten a la Comisión visitar distintos tipos de instalaciones, como, por ejemplo, cárceles, comisarías donde se mantiene a personas privadas de libertad, centros de detención de migrantes y solicitantes de asilo, centros de acogida de niños, niñas y adolescentes, y otros. Ello puede derivar en secciones de un informe de país o bien en un informe temático sobre la materia.

---

<sup>28</sup> Por ejemplo, la visita realizada a las comunidades del Jiguamiandó y Curbaradó en Colombia. Véase, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre la visita al terreno en relación con las medidas provisionales ordenadas a favor de los miembros de las comunidades constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curbaradó, Municipio de Carmen del Darién, Departamento del Chocó, República de Colombia*, 2008.

<sup>29</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Comunidades Cautivas: Situación del pueblo indígena guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia*, 2009.

## 6. LAS DENUNCIAS INDIVIDUALES DURANTE LAS VISITAS

Durante las visitas a países, especialmente las de carácter *in loco*, la CIDH suele recibir una cantidad importante de denuncias referidas a casos específicos. Cuando se trata de contextos de violaciones de gran masividad, las denuncias alcanzan grandes proporciones. Se trata de denuncias con las que se pretende dar inicio a un caso a ser tramitado por la Comisión y que eventualmente podría llegar hasta la Corte Interamericana. No se trata, por lo mismo, solamente de alegaciones de violaciones para que la CIDH las incorpore a su informe de país basado en la visita sino de denuncias bajo el sistema de casos.

Antiguamente, bajo reglas más laxas, y en un contexto en el que la Convención Americana no había entrado en vigor o solo había entrado respecto de pocos Estados, la Comisión solía decidir por sí misma a qué denuncias daba tratamiento en el marco del sistema de casos y cuáles incorporaba al informe sobre el país. Por ejemplo, en la ya mencionada visita paradigmática realizada a Argentina durante la dictadura militar la CIDH recibió cerca de 5000 denuncias de desapariciones forzadas, de entre las cuales ella escogió algunas para su seguimiento bajo el sistema de casos, siendo la gran mayoría incorporadas al informe de país.

Como, conforme a las reglas actuales, la Comisión no puede decidir discrecionalmente al respecto, durante las visitas, cuando se plantea una alegación sus funcionarios le preguntan a quienes las hacen acaso qué camino prefieren seguir: su incorporación al informe de país –que la hará más expedita- o su tratamiento como caso –vía más prolongada en el tiempo pero que eventualmente permitirá obtener medidas reparatorias.

## 7. DIFUSIÓN A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La cobertura de los medios de comunicación es uno de los factores determinantes para la eficacia de la labor de la CIDH. Así ha sido desde el comienzo de sus actividades y lo demuestra el hecho de que, como regla general –no absoluta- su nivel de impacto en un país tiene una relación directamente proporcional con su

presencia en los medios. En América Latina, donde la cobertura periodística de las labores de la Comisión Interamericana es significativa y las visitas suelen ser cubiertas en las portadas de los medios, el impacto de esta es mucho mayor que en Canadá, EE.UU. y los países del CARICOM, donde su presencia en los medios es escasa.

Lo anteriormente descrito es especialmente cierto tratándose de visitas a los países, en especial de las visitas *in loco* de la Comisión. Ello porque en las visitas de trabajo, efectuadas, como hemos señalado, por un solo Comisionado y un equipo pequeño del staff, puede o no haber intentos deliberados de la Comisión por obtener cobertura periodística, mientras que en las visitas *in loco* esto último siempre ocurre.

En cuanto a la cobertura durante la visita, como la agenda de actividades de la CIDH para las visitas *in loco* se difunde con anterioridad, los periodistas – por lo menos en los países de América Latina- acostumbran a seguir a la Comisión en sus desplazamientos. De hecho, en la mayoría de las visitas *in loco*, los periodistas ya se encuentran esperando a la CIDH a la llegada de esta al aeropuerto. Ya desde ese momento se analiza por la Comisión a partir de qué momento se darán entrevistas breves a la prensa o incluso entrevistas en mayor profundidad. Durante las visitas *in loco* en las que participé a veces se decidió dar entrevistas desde un principio, mientras que en otras (las menos) inicialmente se optó por postergar cualquier intervención ante los medios hasta la Conferencia de Prensa. Sin embargo, en las visitas en que se adoptó la segunda opción, ello resultó impracticable. La necesidad de facilitar la labor de los periodistas, así como la de mantener informada a la ciudadanía sobre la visita aparecían como elementos que conducían a revertir la decisión inicial y condujeron a la Comisión a dar entrevistas durante la visita misma. También resultaba necesario en algunas oportunidades desmentir tergiversaciones de algunos actores respecto de lo discutido en algunas reuniones (en especial cuando se atribuían a la Comisión afirmaciones que no había hecho) o bien hacer un contrapunto a intervenciones estatales en los medios de comunicación que pudieran producir una impresión errada acerca del desarrollo y los énfasis de la visita.

La Comisión dedica una cantidad importante de tiempo de la visita a la preparación de las Observaciones Preliminares, que se difunden como anexo al comunicado en una Conferencia de Prensa el último día. Se suelen bloquear por anticipado algunos espacios en la agenda para la discusión de borradores de comunicado

y usualmente se organizan sobre la marcha una o más reuniones adicionales al mismo efecto. Esta es probablemente una de las muestras más claras de cómo influye una visita en los puntos de vista de la Comisión. Desde luego, previo a la visita la CIDH se encuentra informada en un grado muy importante sobre la situación del país respectivo. Sin embargo, la elaboración del comunicado de prensa no por ello deja de ser una tarea que requiere de gran dedicación.

La difusión del documento conteniendo las observaciones preliminares de la visita es una práctica habitual de la Comisión Interamericana. En Naciones Unidas, los procedimientos especiales de derechos humanos (relatores especiales, expertos independientes y grupos de trabajo) también las emiten. El asunto no está exento de obstáculos y riesgos. Como antes he comentado, la preparación del documento durante la visita añade una carga importante de trabajo en un momento de por sí ya sobrecargado de actividades. Además, se corre el riesgo de incurrir en errores y con bastante frecuencia se levantan acusaciones de obrar sobre la base de prejuicios.

Sin embargo, la postergación de dichas observaciones acarrearía riesgos mucho mayores, en especial el de perder el momento oportuno para alcanzar una amplia cobertura mediática e influir así en las políticas y prácticas estatales en materia de derechos humanos. Emitir las observaciones pasado algún tiempo o, peor aún, esperar hasta el momento de la publicación del informe basado en la visita significaría dejar la situación en una especie de limbo y perder mucho impacto. Cabe agregar que el informe mismo solo ocasionalmente puede ser lanzado en el país al cual se refiere y por lo general su publicación tiene lugar luego de transcurrido un tiempo considerable después de la visita.

En relación con la posibilidad de incurrir en errores en las Observaciones Preliminares, la práctica de la CIDH consiste en chequear de la manera más exhaustiva posible la información y, en caso de no alcanzarse una confirmación, no incluir la información en dicho documento. Respecto de la posibilidad de que se formulen críticas a la Comisión Interamericana por actuar sobre la base de prejuicios, de alguna manera resulta inevitable que se planteen si hay quienes están dispuestos a levantarlas. Pero lo cierto es que la CIDH no llega “en el vacío” a la visita, sino tras haber obtenido y analizado una gran cantidad de información previo a esa, del Estado, de la sociedad civil y de otras fuentes, tanto por escrito como mediante audiencias y reuniones.

## 8. EL INFORME COMO RESULTADO DE UNA VISITA

Las visitas realizadas por el conjunto de la Comisión (visitas *in loco*) siempre conducen a la preparación de un Informe. Como hemos apuntado, las que efectúa un Comisionado en calidad de Relator Temático, puede o no dar origen a un informe. En cambio, las que efectúa un Comisionado como Relator de País (visita de trabajo) no da lugar a un informe. Subyace a esta distinción el que mientras en el primer caso se trata de toda la Comisión la que se forma una idea de la situación en el Estado respectivo y en el segundo caso se trata de un Comisionado con experticia en el tema de la Relatoría a cargo, en la tercera hipótesis el Comisionado no necesariamente posee esa experticia, ya que en su designación como Relator de País pueden haberse intervenido diversos factores, tales como la distribución geográfica y otros.

Una pregunta que se plantea con frecuencia es cuánto influye la visita en el contenido posterior del informe. Un caso a considerar es el de la visita *in loco* a Jamaica 2008, la cual fue planificada para enfocarse en el tema de seguridad ciudadana, violencia policial y derechos humanos. La Comisión tenía, por cierto, antecedentes sobre violaciones en otros ámbitos también, entre ellos al colectivo de minorías sexuales. Pero fue solo una vez durante la visita que la CIDH percibió la magnitud del problema, al conocer declaraciones recientes realizadas por el recién inaugurado Primer Ministro en el sentido de que aspiraba que el suyo fuera un Gabinete libre de personas gays (“a gay free Cabinet”), en un contexto de extendida homofobia, que incluso había derivado en el asesinato de dos de los máximos líderes del colectivo en años recientes. Así, la CIDH resaltó como uno de los temas críticos en Jamaica la discriminación en razón de la orientación sexual en su comunicado de prensa al final de la visita.<sup>30</sup> Luego decidió ampliar el foco del informe, el cual en definitiva resultó mucho más abarcador que lo planeado originalmente. De hecho, el informe fue titulado “Derechos Humanos en Jamaica.”<sup>31</sup>

Por otra parte, la incidencia de la visita en el informe depende en alguna medida de la duración de su período de elaboración. En la medida en que dicho lapso sea más largo, la Comisión Interamericana recogerá más elementos adicionales a la visita, tanto

<sup>30</sup> IACHR issues Preliminary Observations on visit to Jamaica, 5 de diciembre 2008.

<sup>31</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Jamaica*, cit.

por escrito como a través de audiencias o reuniones de trabajo (e incluso, ocasionalmente mediante alguna visita posterior ya no del conjunto de la Comisión sino de un Comisionado), por lo cual la incidencia de estos desarrollos posteriores también resultará relevante. Pero en cualquier caso, las visitas son muy importantes para la elaboración del informe respectivo.

## 9. EL PAPEL DE LOS ÓRGANOS POLÍTICOS DE LA OEA EN RELACIÓN CON LAS VISITAS

La decisión de solicitar una visita la adopta la propia Comisión Interamericana, sin que ella se halle sujeta a la aprobación de los órganos políticos de la OEA (Consejo Permanente y Asamblea General). Ahora bien, ¿pueden los órganos políticos de dicha organización facilitar que la visita tenga lugar? En principio la respuesta es afirmativa, aunque en la práctica es muy poco frecuente que los órganos políticos asuman un papel al respecto. En los ocho años en que me desempeñé como Comisionado (desde principios de 2008 hasta fines de 2015), la CIDH efectuó numerosas visitas *in loco* y en solo dos oportunidades hubo un involucramiento activo de los órganos políticos: en relación con la visita *in loco* a Honduras con posterioridad al Golpe de Estado en 2009 y con la visita *in loco* a República Dominicana a finales de 2013, luego de la sentencia del Tribunal Constitucional de dicho país que dejó en situación de apatridia a muchos miles de personas.

En el caso de la visita a Honduras, la Comisión fue invitada al Consejo Permanente inmediatamente después del Golpe de Estado para informar sobre la situación. También se reunió con el mismo propósito en varias oportunidades en las semanas siguientes al Golpe con el Secretario General de la OEA. Tanto el Consejo Permanente como el Secretario General apoyaron la solicitud de la CIDH de efectuar una visita *in loco* en breve plazo a Honduras, a la cual, como ya apuntáramos, el Estado accedió. Dada la envergadura de la visita, que requirió el traslado y estadía de una delegación de cerca de 20 personas, incluyendo el desplazamiento a numerosos lugares dentro de Honduras, se necesitó de recursos extraordinarios, los cuales fueron asignados por el Consejo Permanente.

Con posterioridad a la visita, la Comisión fue nuevamente recibida por dicho órgano político para dar cuenta de la misma. Igual cosa ocurrió luego de una segunda visita de la Comisión a Honduras, en mayo de 2010. La Comisión presentó además ante el Consejo Permanente su informe sobre el Golpe de Estado y la situación de los derechos humanos en Honduras.<sup>32</sup>

Respecto de República Dominicana, luego de la sentencia mencionada del Tribunal Constitucional en septiembre de 2013, la CIDH solicitó una invitación para efectuar una visita *in loco*. La respuesta escrita del Gobierno fue que por el momento no podía realizarse una visita, pudiendo ella ser solicitada nuevamente en otra oportunidad, sin que el Estado ofreciera fechas alternativas.<sup>33</sup> Paralelamente, los países del CARICOM procuraban que el Consejo Permanente agendara un debate sobre la situación en República Dominicana. Aunque ello no quedó por escrito, de acuerdo a los trascendidos del momento, la solución de compromiso para que no se debatiera fue que el Estado accediera a la visita *in loco* de la Comisión, lo cual efectivamente ocurrió. La visita se realizó en diciembre de 2013.

A principios del año siguiente, la CIDH fue invitada al Consejo Permanente a dar cuenta de su visita, oportunidad en la cual la Comisión presentó un breve folleto en el cual se recogía el Informe Preliminar emitido el último día de la visita en anexo al comunicado de prensa.<sup>34</sup> República Dominicana protestó ante el Consejo Permanente por la presentación de dicho documento –que no era el informe propiamente tal, que se hallaba en elaboración- ante este.

Si bien las dos oportunidades anteriores fueron, como he señalado, las únicas en que hubo una participación del Consejo Permanente en relación con el origen de la visita (formalmente en el caso de Honduras e informalmente en el de República Dominicana), hubo una tercera ocasión en que un informe sobre país fue presentado ante el Consejo Permanente: se trató del Informe sobre migrantes y refugiados en el contexto de la creciente llegada de niños a Estados Unidos.<sup>35</sup> La gran mayoría de los

---

<sup>32</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Honduras: Golpe de Estado y Derechos Humanos*, cit.

<sup>33</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Situación de derechos humanos en República Dominicana*, 2015, párrafo 8 y siguientes.

<sup>34</sup> OEA, Consejo Permanente, Acta de la Sesión Ordinaria celebrada el 19 de febrero de 2014. OEA/Ser.G CP/ACTA 1955/14. Aprobada en la sesión del 11 de febrero de 2015.

<sup>35</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Refugiados y migrantes en Estados Unidos: familias y niños no acompañados*, cit.. En estricto rigor, no se trataba de un informe de país

niños y sus familias afectadas provenían del Triángulo Norte Centroamericano (El Salvador, Guatemala y Honduras), por lo que existía un claro interés de esos países – aunque también de otros- por elevar el perfil público de la situación. Así, aunque para la realización de la visita no hubo participación de los órganos políticos de la OEA, sí se permitió excepcionalmente que la Comisión hiciera una exposición sobre su Informe al Consejo Permanente. La excepcionalidad radica en que usualmente la Comisión Interamericana solo puede dar cuenta de su Informe Anual al Consejo y a la Asamblea General. En el caso de los demás informes, solamente los envía a dichos órganos.

Hay que agregar que la difusión del Informe de país basado en una visita no requiere de su presentación previa a los órganos políticos de la OEA. Ello a diferencia de lo que ocurre en Naciones Unidas, donde los informes de países solo se hacen públicos una vez que han sido presentados ante el Consejo de Derechos Humanos, órgano de composición política, al estar integrado por Estados.

## CONCLUSIONES

Las visitas a países de la Comisión Interamericana con fines de monitoreo de la situación de derechos humanos mantienen plena vigencia. Ya sea para abordar erupciones autoritarias, debilidades estructurales, problemas focalizados en ciertas áreas temáticas o por otras razones, las visitas son un complemento indispensable al sistema de casos de la Comisión.

Las transformaciones políticas en el Continente Americano, junto con una evolución de la situación de derechos humanos, conducen a que en la actualidad la Comisión haya modificado una serie de aspectos en relación con sus visitas a países, como se ha procurado mostrar en este trabajo. Esto incluye tanto los temas sobre los cuales se enfocan las visitas, cuanto la relación con los diferentes actores estatales, con la sociedad civil y con los colectivos en situación de vulnerabilidad. El impacto de las visitas, a través de las Observaciones al final de las mismas como en informes sobre países e informes temáticos, así como de otras iniciativas de la Comisión es relevante y contribuye al fortalecimiento de la protección de los derechos humanos en el hemisferio americano.

---

propia tal, sino de un informe temático de país, es decir, referido a un Estado pero solo acerca de una materia específica.

## BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre la visita al terreno en relación con las medidas provisionales ordenadas a favor de los miembros de las comunidades constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curbaradó, Municipio de Carmen del Darién, Departamento del Chocó, República de Colombia, 2008.*

----- *Comunidades Cautivas: Situación del pueblo indígena guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia, 2009.*

----- *Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado, 2009*

----- *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso, 2010.*

----- *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Jamaica, 2012.*

----- *Situación de derechos humanos en República Dominicana, 2015.*

----- *Hacia el cierre de Guantánamo, 2015.*

----- *Refugiados y Migrantes en EE.UU: Familias y Niños no Acompañados, 2015.*

----- *Personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, 2019.*

----- *Pueblos indígenas y tribales de la Panamazonia, 2019.*

----- *Migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica, 2019.*

----- *Desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica, 2019*

COX, Francisco y MÉNDEZ, Juan (eds.), *El Futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1998.

---

FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor., *El Agotamiento de los Recursos Internos en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Ex Libris, Caracas, 2007.

GONZÁLEZ MORALES, Felipe, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Tirant LoBlanch, Valencia, 2013.

----- “El proceso de reformas reciente al sistema interamericano de derechos humanos”; *Revista IIDH* (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) 59, 2014, pp.119-149.

HUNEEUS, A., *Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights*, Cornell Int'L L.J., 44, pp. 493ss, 2011.

MEDINA, Cecilia, *The Battle of Human Rights: Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*, Martinus-Nijhoff, Dordrecht, 1988.

RODRÍGUEZ-PINZÓN, Diego, “The ‘Victim’ Requirement, the Fourth Instance Formula and the Notion of ‘Person’ in the Individual Complain Procedure of the Inter-American Human Rights System”, *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 7, 2001, pp. 377ss.