

NATURALEZA Y ALCANCE DE LOS INFORMES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

**NATURE AND SCOPE OF THE REPORTS OF THE INTER-AMERICAN
COMMISSION ON HUMAN RIGHTS**

Gattas Abugattas Giadallah*

La presentación que haré a continuación versará sobre la naturaleza jurídica y el alcance de los informes que emite la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Este es un tema que, sin duda, cuenta con cierta complejidad y cierto impacto político, por lo que durante la presente conferencia realizaré una presentación basada exclusivamente en la normativa vigente del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos y de la Organización de Estados Americanos (OEA).

* Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Escuela Diplomática de España y Licenciado en Derecho por la PUCP. Profesor ordinario principal de Derecho Internacional Público en la PUCP y Director de la Escuela de Derecho PUCP. Miembro de la *International Law Association*, de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, de la Asociación Peruana de Estudios Internacionales, así como del Instituto de Estudios Internacionales de la PUCP.

* Este artículo recoge la exposición que fue compartida el 16 de septiembre de 2023 en el marco del V Curso de Derecho Internacional Contemporáneo, con la cual el autor formaliza su incorporación como Miembro Asociado, conforme a lo dispuesto por el Consejo Directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, mediante Acta del 13 de diciembre de 2018.

1. ROL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN LA OEA Y EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Lo primero que tenemos que comprender es el rol que tiene la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la OEA y en el sistema interamericano. La CIDH está compuesta por siete personas, las cuales han sido elegidas a título personal por la Asamblea General de la OEA, es decir, no son representantes de los Estados y, en consecuencia, no tienen obligación de seguir directivas o instrucciones de sus cancillerías, sino que son personas que actúan de manera autónoma, además de tener alta autoridad moral y reconocida versación en materia de Derechos Humanos. Evidentemente, esto a criterio de la Asamblea General, ya que no hay forma de medir a ciencia cierta la autoridad moral de una persona y su versación sobre Derechos Humanos, salvo si pasó una evaluación, pero este no es el caso. La duración de su mandato es de cuatro años, renovable por un único período adicional, esto se desprende de los artículos 34 a 40 de la Convención Americana. Además, la CIDH tiene una directiva que está compuesta por los siguientes cargos: Presidente, primer vicepresidente y segundo vicepresidente; esto de acuerdo con el artículo 14 del Estatuto de la Comisión. El mandato de la directiva es por un año, pudiendo ser respectivamente reelegidos por una sola vez en cada periodo de cuatro años.

Esta Comisión tiene una doble naturaleza institucional. Por un lado, es un órgano del Sistema Interamericano con funciones establecidas en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH); es decir, es uno de los dos órganos de dicho sistema y se encarga de la tramitación de peticiones ante supuestos casos de violaciones de Derechos Humanos. Por otro lado, la Comisión a la par es un órgano de la OEA con funciones establecidas en su carta que, por cierto, también se remite a la Convención Americana. Recordemos que si bien, originalmente, la Comisión no integraba los órganos de la OEA, luego fue incorporada y ahora forma parte de la estructura interna orgánica de la organización. Esta doble naturaleza institucional impacta directamente en las atribuciones que puede ejercer con respecto a los Estados miembros de la OEA o parte de la Convención Americana.

2. FUNCIÓN Y ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La función principal de la Comisión Interamericana es promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en las Américas, lo que está establecido en el artículo 106 de la Carta de la OEA y en el artículo 41 de la CADH.

Para cumplir este fin, la Comisión Interamericana tiene una serie de atribuciones que se pueden agrupar en atención a los Estados frente a los cuáles las puede ejercer. Así, tiene un primer grupo de atribuciones que puede ejercer con respecto a los Estados miembros de la OEA, sean o no parte de la CADH; por otro lado, tiene un segundo grupo de atribuciones que sólo puede ejercer en relación con los Estados parte de la CADH que, por cierto, son miembros de la OEA; y, finalmente, tiene un tercer grupo de atribuciones, adicionales a las del primer grupo, que puede ejercer sobre los Estados miembros de la OEA que no son parte de la Convención Americana.

Entonces, *en relación con los Estados miembros de la OEA, sean o no parte de la CADH*, y de acuerdo con el artículo 18 de su Estatuto, la Comisión tiene las siguientes atribuciones:

- “a. estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b. formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos, dentro del marco de sus legislaciones, de sus preceptos constitucionales y de sus compromisos internacionales, y también disposiciones apropiadas para fomentar el respeto a esos derechos;
- c. preparar los estudios o informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- d. solicitar que los gobiernos de los Estados le proporcionen informes sobre la medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- e. atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización, le formule cualquier Estado miembro sobre cuestiones

relacionadas con los derechos humanos en ese Estado y, dentro de sus posibilidades, prestar el asesoramiento que le soliciten;

- f. rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización, en el cual se tenga debida cuenta del régimen jurídico aplicable a los Estados parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de los Estados que no son partes;
- g. practicar observaciones *in loco* en un Estado, con la anuencia o a invitación del gobierno respectivo, y
- h. presentar al Secretario General el programa-presupuesto de la Comisión para que éste lo someta a la Asamblea General”.

En este punto quiero resaltar que la preparación de informes aparece como una atribución de la Comisión vinculada al ejercicio de sus funciones, en particular a la función principal de promoción de los derechos humanos, así como a la atribución concreta de formular recomendaciones. Esto nos va a dar una pista de la naturaleza jurídica de los informes que prepara, según señalaré más adelante.

Además, quiero hacer notar que el informe anual que rinde a la Asamblea General de la Organización debe tomar en consideración el régimen jurídico diferenciado que tienen los Estados parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y aquellos que no lo son, asunto sobre el que también volveré más adelante.

Finalmente, es importante destacar la referencia que se hace a la posibilidad de practicar observaciones *in loco* en un Estado, ya que esto muchas veces representa el principal insumo para la elaboración de algunos informes.

Por otro lado, *en relación con los Estados parte en la CADH y, por tanto, también miembros de la OEA*, puesto que no se puede ser parte de la Convención Americana sin ser miembro de la OEA según el artículo 74.1 de la CADH, la Comisión ejercerá sus funciones de conformidad con las atribuciones que le otorga dicho tratado y las que están en su Estatuto.

Así, en relación con su rol de órgano del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, el Estatuto de la Comisión

Interamericana de Derechos Humanos, en su artículo 19, establece lo siguiente:

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

- a. diligenciar las peticiones y otras comunicaciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de la Convención;
- b. comparecer ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos previstos en la Convención;
- c. solicitar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que tome las medidas provisionales que considere pertinentes en asuntos graves y urgentes que aún no estén sometidos a su conocimiento, cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas;
- d. consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o de otros tratados sobre la protección de los derechos humanos en los Estados americanos;
- e. someter a la consideración de la Asamblea General proyectos de protocolos adicionales a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con el fin de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades, y
- f. someter a la Asamblea General, para lo que estime conveniente, por conducto del Secretario General, propuestas de enmienda a la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

Finalmente, *en relación con los Estados miembros de la OEA que no son partes en la CADH*, la Comisión tiene las atribuciones señaladas en el artículo 18 de su Estatuto, al que ya me he referido y, además, aquellas establecidas en el artículo 20 del citado instrumento jurídico, que son las siguientes:

- “a. prestar particular atención a la tarea de la observancia de los derechos humanos mencionados en los artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV y

XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;

- b. examinar las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible; dirigirse al gobierno de cualquiera de los Estados miembros no partes en la Convención con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y formularles recomendaciones, cuando lo considere apropiado, para hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales;
- c. verificar, como medida previa al ejercicio de la atribución prescrita en el inciso b. anterior, si los procesos y recursos internos de cada Estado miembro no parte en la Convención fueron debidamente aplicados y agotados”.

Nótese que la atribución de “dirigirse al gobierno de cualquiera de los Estados miembros no partes en la Convención con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y formularles recomendaciones”, está directamente vinculada al trabajo de la Comisión que, finalmente, se materializa en los informes que elabora. Así, muchas veces la Comisión pide información a los Estados, incluso les hace visitas, y sobre esa base emite “recomendaciones” que son recogidas en informes, cuando lo considera apropiado para hacer más efectiva su función principal.

Ahora bien, si tuviéramos que resumir todo lo dicho hasta este momento, observamos que la CIDH, además de sus atribuciones generales frente a todos los Estados miembros de la OEA, busca proteger los derechos humanos reconocidos en la Declaración Americana, cuando la presunta violación se atribuye a un Estado miembro de la OEA que no es parte en la CADH¹. Por otro lado, también busca proteger los derechos humanos contenidos en esta Convención, cuando la presunta violación se atribuye

¹ Recordemos que es obligación de los Estados respetar y proteger los derechos que están establecidos en la Declaración Americana ya que, en la actualidad, se considera jurídicamente vinculante, según lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva 10, del 14 de julio de 1989. Además, es algo que la doctrina recoge de manera -diría yo- unánime, en la medida en que sus disposiciones se han convertido en costumbre internacional.

a un Estado parte en ella, así como algunos derechos humanos específicos contenidos en otros instrumentos interamericanos, cuando la violación se atribuye a un Estado parte en ellos.

Esto último significa, en otras palabras, que en razón de la materia y en su rol de órgano del sistema interamericano de protección de derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos va a tener competencia con respecto a los Estados parte en la CADH para proteger los derechos contenidos en la ella; en la Declaración Americana, como complemento de la CADH; y en algunos artículos de los protocolos o convenciones de carácter regional de los cuales sean también Estados parte como, por ejemplo: los artículos 8.a y 13 del Protocolo de San Salvador, referidos a derechos sindicales y al derecho a la educación; el artículo 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; el artículo XIII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; y el artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

3. TIPOS DE INFORMES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Precisada la función principal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y entendiendo las atribuciones que ella tiene para cumplir con esa función, diferenciadas en atención a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado frente al que las ejerce, es que podemos, recién, analizar los diferentes informes que la CIDH puede emitir en atención a esas atribuciones, que se relacionan también con su doble naturaleza institucional, a la que ya me he referido.

En esta línea, los informes que emite la CIDH se pueden organizar en dos grandes grupos: aquellos que se originan en el marco de la tramitación de casos en el sistema interamericano, es decir, vinculados a su rol como órgano de ese sistema; y los que formula en el marco de su rol como órgano de la OEA.

3.1 INFORMES DEL ACIDH EN EL MARCO DE LA TRAMITACIÓN DE CASOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

La tramitación de un caso en el sistema interamericano empieza con la presentación de una petición ante la CIDH y con la decisión de esta de declararla admisible o inadmisibles². En el artículo 43 del Reglamento de la CIDH se establece que, en el marco de la tramitación de un caso en el sistema interamericano, de no haberse llegado a una solución amistosa, la Comisión deliberará en privado sobre el fondo del caso y someterá a votación toda cuestión que sea puesta a tal efecto. Recuérdese que una vez presentada una petición ante la Comisión, durante su tramitación o, incluso, después, las presuntas víctimas y el Estado investigado pueden llegar a una solución amistosa³. Sin embargo, si no se llega a esta solución durante la tramitación de una petición ante la CIDH, esta deliberará y decidirá, entre otros asuntos, si a su criterio existe o no una violación de derechos, así como si el caso merece o no ser enviado a la Corte.

En esa línea, el artículo 44 del Reglamento antes citado señala que luego de que se haya deliberado, la Comisión establecerá si hubo o no

² La decisión sobre la admisibilidad o no de una petición se hace constar en un *informe de admisibilidad* o en un *informe de inadmisibilidad*, cuya elaboración se rige por lo señalado en el artículo 36 del Reglamento de la CIDH que, por cierto, no genera mayor discusión en lo que a la materia central de este análisis se refiere, por lo que no se profundiza en su estudio.

³ Esto, además de las consecuencias jurídicas que genera, sin duda trae una serie de preocupaciones; por ejemplo, podríamos preguntarnos hasta qué punto la procuraduría del Estado peruano puede transar una solución amistosa en contra de una decisión del poder judicial en un caso concreto y si tiene o no esa libertad. Otra preocupación es que un Estado -con cierto poder de presión- manipule a las posibles víctimas para llegar a una solución amistosa no satisfactoria, aunque se presume que esto no debería ocurrir en atención a los controles que ejerce la Comisión o la Corte, según el caso. Si se arriba a una solución amistosa, la CIDH debe preparar un informe al respecto, que debe contener los hechos del caso y el detalle de la solución a la que se llegó; informe que transmite a las partes y luego publica. Este es un informe en el que se deja constancia de una situación que da por terminada la tramitación de la petición o del caso, por lo que, no habiendo más que decir al respecto, dado que este no es un análisis sobre el procedimiento de solución amistosa que existe en el sistema interamericano, no desarrollaré más detalles referidos a esta materia.

violación de algún derecho cuya protección está dentro del marco de sus competencias. Si considera que no hubo violación, la CIDH lo señalará así en su *informe sobre el fondo*, lo transmitirá a las partes, lo publicará y lo incluirá en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. Por otro lado, si considera que sí hubo violación de algún derecho, elaborará un *informe preliminar* en el que expondrá los hechos y sus conclusiones; podrá formular las proposiciones y recomendaciones que estime; y lo transmitirá al Estado en cuestión, que no está facultado para publicarlo (artículos 50 de la CADH y 44 del Reglamento de la CIDH). Luego, la Comisión puede decidir llevar el caso a la Corte o, en su defecto, emitir un *informe definitivo* sobre el caso, que contiene sus opiniones, conclusiones y recomendaciones para el Estado (artículos 51 de la CADH y 47 del Reglamento de la CIDH).

En cuanto al informe sobre el fondo, me parece claro que es un instrumento que recoge una decisión de la Comisión en el marco de la tramitación de una petición que, precisamente, da por terminada esa tramitación al considerarse que el Estado en cuestión no ha violado derecho alguno; en otras palabras, su objetivo es muy preciso y su consecuencia jurídica también. Sin embargo, el informe preliminar y el informe definitivo pueden generar algunas discusiones sobre su naturaleza jurídica considerando, como explicaré más adelante, la posición contradictoria que ha tenido la Corte.

Recordemos que en los casos en los que un Estado ha aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte, a partir de la fecha en que recibe la notificación del informe preliminar, empieza a correr un plazo de tres meses para que encuentre una solución a la violación de derechos determinada por la Comisión, sea a través de una solución amistosa o por medio del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH (artículo 51 de la CADH).

Si la Comisión considera, luego del citado plazo de tres meses, que el Estado en cuestión, que ha aceptado la competencia de la Corte, no ha arribado a una solución amistosa ni ha cumplido con las recomendaciones del informe preliminar, podrá someter el caso a la Corte fundándose, entre otros, en: “a) la posición del peticionario; b) la naturaleza y gravedad de la violación; c) la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema; y d) el eventual efecto de la decisión en los ordenamiento jurídicos de los estados miembros” (artículo 45 del Reglamento de la CIDH).

Sin embargo, transcurrido ese plazo de tres meses sin haberse solucionado el asunto, la Comisión también puede decidir no someter el caso a la Corte. En este supuesto, la Comisión emite un informe definitivo que contiene su opinión, así como conclusiones y recomendaciones, fijando un plazo para que el Estado tome las medidas pertinentes. Vencido el plazo otorgado en el informe definitivo, la Comisión decidirá si el Estado ha tomado o no las medidas adecuadas y, por tanto, si hace público o no dicho informe (artículos 51 de la CADH y 47 del Reglamento de la CIDH).

Como se puede desprender de lo señalado hasta aquí, el informe preliminar no tiene naturaleza jurídica vinculante, al punto que si no se cumplen sus recomendaciones, el Estado no incurre en responsabilidad internacional y la CIDH sólo queda habilitada para llevar el caso a la Corte, pudiendo, incluso, decidir no llevarlo. Si el caso se lleva a la Corte, será su sentencia la que determine si en efecto hubo o no violación de derechos y, sin duda, esa sentencia sí tiene naturaleza jurídica vinculante.

En la Opinión Consultiva OC-13/93, del 16 de julio de 1993, la Corte señaló que el informe preliminar “se transmite con carácter reservado al Estado para que adopte las proposiciones y recomendaciones de la Comisión y solucione el problema. El Estado no tiene la facultad de publicarlo. Una recta interpretación del artículo 50, basada en un presupuesto de igualdad de las partes, implica que la Comisión tampoco puede publicar ese informe preliminar” (párrafo 48).

Lo señalado en el párrafo 48 de la OC-13/93 refleja la importancia que tiene el carácter reservado de estos informes; lo establecen las normas y lo repite la Corte, no se puede hacer público el informe preliminar. Esto se debe a la naturaleza preliminar del informe; es un documento que no determina por vía jurisdiccional la responsabilidad internacional del Estado, sino que recoge la opinión de la CIDH en el sentido de que esa responsabilidad existe. Nótese, al respecto, que la propia Corte señala que si bien el Estado no puede publicar ese informe, la CIDH tampoco puede hacerlo en atención a la “igualdad de las partes”.

En otras palabras, el informe preliminar refleja la posición de la CIDH que no responde al ejercicio de una potestad jurisdiccional que, en efecto, no tiene y que, por tanto, no reviste carácter jurídico vinculante. Frente a

esa posición estará la del Estado, que puede aceptar la opinión de la CIDH o discrepar de ella, generándose una controversia. Así, en el supuesto en el que el caso se convierta en un contencioso ante la Corte IDH; lo que, por cierto, podría no ocurrir si la CIDH decide no llevar el caso a la Corte; las “partes de la controversia” presentarán sus argumentos y pruebas para que ella, en ejercicio de su potestad jurisdiccional, la resuelva a través de una sentencia que sí es jurídicamente vinculante.

Por otro lado, en cuanto al informe definitivo, se debe recordar dos cosas: primero, que su “preparación está sometida a la condición de que el asunto no haya sido elevado a la consideración de la Corte” (OC-13/93, párrafo 52); y, segundo, que “vencido el plazo que la Comisión ha dado al Estado para cumplir las recomendaciones contenidas en este último sin que se acaten, la Comisión decidirá si lo publica o no, decisión ésta que también debe apoyarse en la alternativa más favorable para la tutela de los derechos humanos” (OC-13/93, párrafo 54).

Lo que se acaba de señalar es revelador al momento de determinar la naturaleza jurídica de un informe definitivo. Como se observa, existe la posibilidad de que el Estado no siga las recomendaciones contenidas en él, generándose, como única consecuencia, la facultad de la CIDH de decidir si lo publica o no, como una forma de presión política y social para motivar el respeto de los derechos. Sin embargo, en el supuesto en el que un Estado no siga las recomendaciones del informe definitivo, la Comisión ya no puede iniciar un procedimiento jurisdiccional en contra de ese Estado. Así, se puede afirmar que el incumplimiento de las recomendaciones de este segundo informe, en estricto, no lleva al Estado a incurrir en responsabilidad internacional. Por tanto, se puede concluir que el informe definitivo no tiene naturaleza jurídica vinculante,

Ahora bien, al margen de lo señalado líneas arriba, la Corte ha intentado, por vía de la interpretación, determinar la naturaleza jurídica de los informes a los que se refieren los artículos 50 y 51 de CADH, es decir, los informes preliminar y definitivo. El problema es que la interpretación de la Corte no siempre ha sido la misma.

Así, en un primer momento, la Corte señaló acertadamente que: “el término «recomendaciones» usado por la Convención Americana [en los

artículos 50 y 51] debe ser interpretado conforme a su sentido corriente de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y, por ello, no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado (...). En consecuencia, el Estado no incurre en responsabilidad internacional por incumplir con una recomendación no obligatoria” (Caso Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia, sentencia de fondo, 08 de diciembre de 1995, párrafo 67).

Sin embargo, dos años más tarde, “matizó” su criterio y consideró que: “en virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana (...). Asimismo, el artículo 33 de la Convención Americana dispone que la Comisión Interamericana es un órgano competente junto con la Corte «para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Parte», por lo que, al ratificar dicha Convención, los Estados Parte se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes” (Caso Loayza Tamayo Vs. Perú, sentencia de fondo, 17 de septiembre de 1997, párrafos 80 y 81).

Desde mi punto de vista, lo señalado por la Corte en el caso Loayza Tamayo tiene dos problemas. En primer lugar, emplea el principio de buena fe en la interpretación de los tratados para desprender de la CADH una obligación para los Estados no contenida en ella, la de “realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones” que haga la Comisión en los informes preliminar y definitivo.

Si un Estado “tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones” de los informes preliminar y definitivo, estaríamos reconociendo que esos informes son jurídicamente vinculantes. Esto, porque si un Estado tiene la posibilidad de cumplir una recomendación, según lo señalado por la Corte no tendría otra alternativa que cumplirla, ya que, de lo contrario, estaría actuando de mala fe. En otras palabras, un Estado

estaría exceptuado de cumplir una recomendación sólo cuando no tiene la posibilidad material de cumplirla, pese a sus mejores esfuerzos. Entonces, lo que está intentando hacer la Corte en el caso Loayza Tamayo es cambiar la naturaleza jurídica a estos informes.

Un segundo problema es que la Corte, aparentemente, estaría intentando equiparar las competencias de la Comisión con las suyas, al señalar que en virtud de la Convención Americana la CIDH “es un órgano competente junto con la Corte para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Parte, por lo que, al ratificar dicha Convención, los Estados Parte se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión apruebe en sus informes”.

Si bien la CIDH y la Corte IDH tienen competencia para “conocer” asuntos relacionados con el cumplimiento de las normas internacionales sobre derechos humanos que integran el sistema interamericano, lo cierto es que esa competencia no es comparable. La Comisión no tiene potestad jurisdiccional; por eso, el conocimiento de los asuntos antes referidos lo hace en el marco de su función de promoción de la observancia y la defensa de los derechos humanos, para lo que puede formular recomendaciones no vinculantes o, si lo considera conveniente, llevar un caso a conocimiento de la Corte. Por otro lado, la Corte conoce de dichos asuntos en el marco de su función jurisdiccional, previo reconocimiento expreso por parte de los Estados de su competencia para hacerlo, teniendo por tanto la capacidad de emitir sentencias jurídicamente vinculantes en las que determina si un Estado incurrió o no en responsabilidad internacional y si, consecuentemente, tiene o no la obligación jurídica de ejecutar alguna medida de reparación.

En este orden de ideas, discrepo de la posición tomada por la Corte sobre esta materia en el caso Loayza Tamayo. Considero que, en virtud del principio de la buena fe, los Estados están en la obligación de “valorar” las recomendaciones de la Comisión, pero no necesariamente tienen que hacer sus mejores esfuerzos para aplicarlas. Valorar una recomendación significa, primero, tomar conocimiento de ella, luego evaluar su conveniencia o no y, así, razonadamente decidir si se intentará o no seguirla.

3.2 INFORMES DE LA CIDH EN EL MARCO DE SU ROL COMO ÓRGANO DE LA OEA

Como se ha señalado ya, la Comisión Interamericana también cumple el rol de órgano de la OEA y, como tal, elabora principalmente: *informes anuales*, *informes temáticos* e *informes de país*. Sin embargo, debemos recordar que la capacidad de la Comisión para preparar otros informes es amplia, en la medida en que las normas establecen que puede preparar los informes que considere necesarios para el cumplimiento de su misión (artículo 18.c del Estatuto de la CIDH). Así, por ejemplo, podría elaborar informes de seguimiento, informes regionales, informes especiales o cualquier otro que considere oportuno⁴.

El informe anual, de acuerdo con lo establecido en el artículo 59 Reglamento de la CIDH, debe tener dos volúmenes. En el primero se hace una suerte de resumen del todo el trabajo realizado por la Comisión, tanto en su rol como órgano del sistema interamericano, como en su rol como órgano de la OEA. En el segundo se incorpora, según el numeral 3 del artículo recién citado, “los informes de país, temáticos o regionales producidos o publicados durante el año, incluyendo los de Relatorías, Relatorías Especiales y Unidades Temáticas”.

Entre muchos otros asuntos relevantes, el artículo 59.2.e del Reglamento de la CIDH establece que el informe anual debe incorporar, en su capítulo IV, sección A, “un panorama anual sobre la situación de los derechos humanos en el hemisferio, derivado de la labor de monitoreo de la Comisión”, y en su sección B, “los informes especiales que la Comisión considere necesarios sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Miembros”. A esto, el numeral 11 del mismo artículo agrega que:

⁴ Siguiendo con el ejemplo, podría señalarse que en virtud de lo establecido en los artículos 59.2.f y 62, entre otros, del Reglamento de la CIDH, un informe de seguimiento es el que busca destacar “los progresos alcanzados y las dificultades para la efectiva observancia de los derechos humanos” en el marco de la tramitación de un caso o de la situación particular de un Estado o un conjunto de Estados; pudiendo hacerse seguimiento “de recomendaciones, medidas cautelares, o información de carácter general o particular relacionada con los derechos humanos en uno o más Estados miembros de la OEA”. Nótese que algunas veces los informes de seguimiento se catalogan como informes temáticos o informes de país.

“La Comisión incluirá en su Informe Anual cualquier otra información, observación o recomendación que considere pertinente someter a la Asamblea General”.

De la normativa aplicable, a la que se ha hecho referencia, se desprende que el informe anual tiene un carácter noticioso del trabajo realizado, a la vez que puede incluir observaciones o recomendaciones; por esa razón, bien entendido, debe señalarse que dicho informe no tiene naturaleza jurídica vinculante.

Por otro lado, los informes temáticos son aquellos que se refieren a la situación de un derecho o de un conjunto de derechos, ya sea en un Estado, en un grupo de Estados o, incluso, en toda la región; mientras que los informes de país son aquellos que se refieren, de manera general o especial, a la situación de los derechos humanos en un Estado determinado.

Sobre lo último debe entenderse que si un informe se centra en un tema, ya sea que se vincule a uno o varios Estados, se le considera un informe temático; mientras que si se centra en la situación particular en la que se encuentra un Estado, ya sea que aborde la situación de uno o varios derechos humanos, se le considera un informe de país. Así, por ejemplo, el informe sobre los “Derechos laborales y sindicales en Cuba” del año 2023 se considera un informe temático, porque su eje está en los referidos derechos; por otro lado se considera informe de país al referido a la “Situación de los derechos humanos en Cuba” del año 2020, pues su eje está en la situación de Cuba.

Como se ha señalado, el artículo 18 del Estatuto de la Comisión le otorga la atribución de preparar estudios e informes. Además, ese mismo artículo establece que la Comisión puede solicitar información a los gobiernos de los Estados y practicar observaciones *in loco*, con la anuencia o invitación del gobierno del Estado en cuestión. Finalmente, ese mismo artículo le otorga la atribución de formular recomendaciones.

En ese sentido, para cumplir con la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, la Comisión podría solicitar información a los Estados o realizar observaciones *in loco* como insumo para preparar informes que contengan sus recomendaciones. En

otras palabras, si para el cumplimiento de su función principal, la CIDH puede emitir recomendaciones, debe entenderse que los informes temáticos y de país que elabora son uno de los instrumentos que sirven para recoger, fundamentar y transmitir esas recomendaciones. En esa línea, debe quedar claro que los referidos informes de la Comisión no tienen naturaleza jurídica vinculante, en la medida en que sólo recogen las “recomendaciones” que ella formula en el marco del cumplimiento de su función de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos.

Ahora bien, podríamos utilizar aquí el argumento de la buena fe en el cumplimiento de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para justificar que los Estados están en la obligación de “realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones” de la Comisión; lo que, en el fondo, implicaría reconocerles naturaleza jurídica vinculante. Sin embargo, bajo los mismos argumentos utilizados al referirme a la naturaleza jurídica de los informes preliminar y definitivo que emite la Comisión en el marco de su rol como órgano del sistema interamericano, a los que me remito, llego a la misma conclusión de que la buena fe sólo genera la obligación de “valorar” las recomendaciones de la Comisión, sin que eso implique la obligación de cumplirlas o de realizar los mejores esfuerzos para cumplirlas.

En otras palabras, valorar las recomendaciones de la Comisión significa que los Estados tienen la obligación de tomar conocimiento de esas recomendaciones, evaluar su conveniencia o no y, así, razonadamente decidir si se intentará o no cumplirlas. Esto, porque una recomendación, como su propio nombre lo pone en evidencia, no es jurídicamente vinculante.

4. REFLEXIÓN FINAL

Considero que la normativa vigente de la Comisión es clara en el sentido de que sus informes recogen recomendaciones que no tienen naturaleza jurídica vinculantes. Discrepo, por tanto, de lo señalado por la Corte en el caso Loayza Tamayo en relación con que en virtud del principio de la buena fe, un Estado tiene la obligación hacer su mejor esfuerzo por cumplir las recomendaciones contenidas en los informes de la Comisión, lo que implicaría reconocerles

un carácter jurídico vinculante. Desde mi punto de vista, la buena fe lleva a una obligación diferente, que es la de tomar en consideración o valorar las recomendaciones de la CIDH, lo que significa tomar conocimiento de ellas, evaluar su conveniencia o no y, así, razonadamente decidir si se intentará o no cumplirlas.

Como lo señaló la propia Corte en el caso *Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia*, al que me he referido, si aplicamos las reglas de interpretación de tratados contenidas en el artículo 31 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, que además tienen un respaldo consuetudinario, debemos entender que los términos de un tratado deben interpretarse en su sentido corriente. En ese caso, el sentido corriente del término “recomendación”, según lo reconoce la propia Corte, no denota una naturaleza jurídica vinculante. Esta observación de la Corte, originalmente enfocada en los informes preliminar y definitivo que emite la Comisión en el marco de su rol como órgano del sistema interamericano, desde mi punto de vista puede hacerse extensivo a los informes que ella emite en su rol de órgano de la OEA.