

LAS MEDIDAS PROVISIONALES PARA EVITAR DAÑOS IRREPARABLES A LAS PERSONAS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

HÉCTOR FAÚNDEZ LEDESMA

En el esquema de la Convención Americana sobre Derechos Humanos —o en el contemplado por el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos—, no se ha pasado por alto que, en determinadas circunstancias, el procedimiento ordinario previsto para el examen de peticiones individuales puede no ser el más adecuado para la preservación de esos derechos y requerir, de parte de los órganos del sistema, una acción oportuna, rápida y expedita, que impida se consuma un daño irreparable y que asegure la plena vigencia de los derechos humanos. Tal es el propósito de las medidas cautelares, con las que se persigue evitar los efectos perjudiciales que pueda producir el retardo en adoptar un pronunciamiento definitivo, anticipando provisoriamente un resultado y evitando que, de lo contrario, la sentencia definitiva pierda su eficacia. La importancia que tienen estas medidas para la protección de los derechos individuales es un hecho que no se puede ignorar; en consecuencia, no es extraño que, en los últimos años, tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos hayan hecho un uso cada vez más intenso de las mismas.

La existencia, en el ámbito internacional, de un mecanismo de esta naturaleza introduce elementos revolucionarios en el Derecho Internacional clásico, y permite esbozar los

lineamientos necesarios para una efectiva protección de los derechos humanos, haciendo de la administración de justicia una tarea que trasciende las fronteras de los Estados.

En este comentario nos proponemos examinar la forma en que esas acciones urgentes se pueden materializar en el marco del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, las circunstancias en que ellas resultan procedentes, las instancias competentes, el procedimiento aplicable, y la naturaleza jurídica de esas medidas, junto con la eficacia de las mismas.

I. LAS RESPECTIVAS ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA COMISIÓN Y DE LA CORTE

De acuerdo con el artículo 29 del Reglamento de la Comisión, ésta podrá, por iniciativa propia o a petición de parte, tomar cualquier acción que considere necesaria para el desempeño de sus funciones. Entre estas medidas, en casos urgentes, cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Comisión puede pedir que se adopten medidas cautelares para evitar que se consuma el daño irreparable, en el evento de ser verdaderos los hechos denunciados. En todo caso, es conveniente subrayar que ni la petición ni la adopción de este tipo de medidas implica prejuzgar sobre la materia objeto de la petición, sobre la cual la Comisión tendrá que pronunciarse en su decisión final.

En estrecha relación con la adopción de medidas cautelares previstas en el Reglamento de la Comisión, el artículo 63, número 2, de la Convención contempla la posibilidad de que, en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario para evitar un daño irreparable a las personas, la Comisión le solicite a la Corte, en un asunto que aún no haya sido sometido a la consideración de esta última, que adopte las medidas provisionales que juzgue pertinentes. Esta disposición ha sido desarrollada por el artículo 76 del Reglamento de la Comisión, lo cual refleja que ellas han sido concebidas como funciones independientes de la prevista en el artículo 29 del mismo Reglamento.

Por otra parte, de acuerdo con el mismo artículo 63, número 2, de la Convención, en los casos de que ya esté con-

ciendo, en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando ello sea necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Corte puede, ya sea de oficio o a petición de parte, adoptar las medidas provisionales que juzgue apropiadas.

Desde luego, entre las medidas que puede adoptar la Comisión y aquellas que son de la competencia de la Corte no hay —ni tiene por qué haber— un conflicto irreconciliable. Si las medidas cautelares dispuestas por la Comisión son acatadas y resultan oportunas y eficaces, no habrá necesidad de recurrir a la Corte; por el contrario, si tales medidas no han sido acatadas por el Estado, éste es un elemento adicional que la Corte tendrá que tener en consideración al momento de pronunciarse sobre la solicitud de medidas provisionales. En todo caso, la Comisión también puede haber estimado preferible recurrir directamente a la Corte —sin disponer medidas cautelares— para que sea ésta la que adopte medidas provisionales.

II. ALGUNAS DIFERENCIAS ENTRE LAS MEDIDAS CAUTELARES Y LAS MEDIDAS PROVISIONALES

No obstante que unas y otras persiguen el mismo propósito, las medidas cautelares y las medidas provisionales difieren en varios aspectos de especial relevancia. Primero, desde el punto de vista formal, mientras las medidas cautelares son de competencia de la Comisión, las medidas provisionales son adoptadas por la Corte, de oficio o a solicitud de la Comisión.

En segundo lugar, en cuanto a la fuente de la cual emanan unas y otras, las medidas provisionales que puede aplicar la Corte están expresamente previstas en la Convención, mientras que las medidas cautelares —no obstante derivar de las atribuciones estatutarias de la Comisión— sólo están contempladas en el Reglamento de ésta. La competencia de la Comisión para adoptar estas medidas encuentra su fundamento en los artículos 41, letra b), de la Convención y 18, letras b) y d), del Estatuto de la Comisión; la primera de estas disposiciones señala que, en el ejercicio de su función de defender los derechos humanos, cuando lo estime conveniente, la Comisión podrá formular recomendaciones —a los gobiernos de los Estados miembros de la Organización de Estados Ame-

ricanos— para que adopten medidas en favor de los derechos humanos, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos. Como parte de las competencias estatutarias de la Comisión¹, se trata de una atribución que ésta tiene respecto de todos los países miembros de la OEA, sean o no partes en la Convención. Curiosamente, en la resolución sobre medidas provisionales adoptadas en el caso "Chunimá", la Corte hace mención del artículo 29 y no del artículo 16 del Reglamento de la Comisión², lo que probablemente, más que sugerir que la Comisión no tenía poderes independientes para adoptar medidas cautelares, debe considerarse como un *lapsus* o un error de transcripción³.

Como una tercera diferencia, mientras la Comisión puede disponer medidas cautelares respecto de cualquier Estado miembro de la OEA, independientemente de que éste haya ratificado o no la Convención, la Corte puede dictar medidas provisionales sólo respecto de los Estados Parte en la Convención.

En cuarto lugar, hay también una diferencia en lo que se refiere a la competencia del órgano para adoptarlas. Mientras la Corte puede tomar medidas provisionales en los asuntos de que ya esté conociendo y excepcionalmente —cuando así se lo solicita la Comisión— en los asuntos que aún no le han sido sometidos, pareciera que, sobre la base de sus competencias estatutarias, la Comisión podría pedir la adopción de medidas cautelares en cualquier circunstancia que lo considere necesario para el desempeño de sus funciones. De hecho, en los casos en contra de Honduras ya sometidos a la Corte, cuando dos de los testigos fueron asesinados, la Comi-

¹ Cfr. art. 18, letra b), del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

² Cfr. la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1^o-VIII-1991, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala, caso "Chunimá"*, párr. 6^o, letra a).

³ Desde luego, la práctica posterior de la Corte ha reconocido la existencia independiente de estas dos instituciones y la naturaleza complementaria de las mismas. Cfr., por ejemplo, la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 27-VI-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República de Guatemala, caso "Vago"*, párra. 3^o de la parte expositiva y 1^o de la parte resolutoria.

sión pidió al gobierno, invocando el artículo 29 de su Reglamento, una completa investigación sobre esos hechos y protección para los demás testigos en esos casos; paralelamente, la Comisión pidió a la Corte que, en uso del artículo 63 número 2 de la Convención, también adoptara medidas provisionales⁴.

Por otra parte, cuando se trate de asuntos que aún no han sido sometidos a la Corte, se puede apreciar que las medidas cautelares de la Comisión —en cuanto no suponen la intervención de ningún otro órgano— pueden ser más expeditas que las medidas provisionales dispuestas por la Corte.

En fin, lo que tal vez constituye el elemento más importante es que hay una diferencia sustancial en cuanto a la mayor o menor eficacia de unas y otras; en efecto, mientras la Comisión sólo puede pedir —se supone que a las autoridades del Estado denunciado— que sean tomadas medidas cautelares para evitar que se consume un daño irreparable, de acuerdo con el artículo 63 número 2 de la Convención, la Corte puede tomar las medidas provisionales que, en casos de extrema gravedad y urgencia, sean necesarias para evitar daños irreparables a las personas. De allí se puede deducir que, mientras las medidas cautelares tienen el carácter de una mera recomendación de la Comisión⁵, las medidas provisionales dispuestas por la Corte son de obligatorio cumplimiento para el Estado; en consecuencia, si las primeras se ven frustradas al no ser debidamente atendidas, todavía se puede recurrir a las medidas provisionales, como en efecto anunció el presidente de la Comisión en el caso de los penales peruanos, al señalar que si las medidas requeridas no eran adoptadas en el plazo de diez días, se contemplaría la posibilidad de presentar la solicitud pertinente a la Corte, como de hecho ocurrió⁶. De modo semejante, en el caso "Blake", al fundamen-

⁴ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1987 - 1988*, Secretaría General Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 1988, pág. 26.

⁵ Cfr. el art. 41, letra b), de la Convención, que sirve de fundamento a la adopción de medidas cautelares por la Comisión.

⁶ Cfr. el párr. 14 de la solicitud de medidas cautelares presentada por el Presidente de la Comisión al gobierno del Perú con fecha 18-VIII-1992. También, el escrito de fecha 25-XI-1992, presentado ante la Corte por la

tar su solicitud de medidas provisionales ante la Corte, la Comisión recordó que, con el propósito de salvar la vida, libertad e integridad físicas de un testigo en un hecho criminal, había solicitado la adopción de medidas cautelares al gobierno de Guatemala, sin que obtuviera respuesta de dicho gobierno⁷. En ocasiones, la propia Corte parece haber visto con buenos ojos que primero se hayan utilizado las medidas cautelares, propias de la Comisión, y que sólo posteriormente, en caso de que ellas no resulten suficientes, se recurra al tribunal⁸; por otra parte, la Corte ha considerado que las circunstancias de que las medidas cautelares adoptadas por la Comisión no hayan producido los efectos de protección requeridos, y que no se hayan tomado por el gobierno medidas adecuadas de protección, constituyen "circunstancias excepcionales" que hacen necesario ordenar medidas urgentes —o medidas provisionales— para evitar daños irreparables a las personas⁹.

III. LAS MEDIDAS CAUTELARES DE LA COMISIÓN

En lo que se refiere a las medidas cautelares que puede disponer la Comisión, no ha habido, de parte de ésta, un desarrollo jurisprudencial suficiente, que permita observar un

secretaría ejecutiva de la Comisión, solicitando medidas provisionales en relación con los casos 11.015 y 11.048, págs. 2 y 3.

⁷ Cfr. la Resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 16-VIII-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Guatemala*, caso "Blanco", párr. 3^o, letra d), de la parte expositiva.

⁸ Cfr. la Resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 12-IV-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Guatemala*, caso "Vogt", párr. 6^o de la parte considerativa, y la Resolución de la Corte en este mismo caso, de fecha 27-VI-1996, ratificando la resolución del presidente.

⁹ Cfr. la Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 24-IV-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Guatemala*, caso "Serech" y "Saguis", párr. 6^o de la parte considerativa, y la Resolución de la Corte en este mismo caso, de fecha 28-VI-1996, ratificando la resolución del presidente.

patrón regular en su aplicación, y con el que se pueda evaluar la eficacia de las mismas.

La denominación que han recibido este tipo de providencias en el seno de la Comisión es muy variada, incluyendo, además de la de "medidas cautelares" utilizada por el propio artículo 29 del Reglamento de la Comisión, "medidas excepcionales de protección", "medidas cautelares urgentes", "medidas precautorias urgentes", o simplemente "medidas urgentes"¹⁰.

a) El procedimiento

La Comisión puede disponer estas medidas ya sea a petición de parte o por propia iniciativa, como en efecto ocurrió en el caso "Caballero Delgado y Santana" en contra de Colombia, en que ésta decidió, "antes de recibir comunicación formal de los peticionarios, sobre la base de una solicitud de acción urgente enviada por fuente confiable", transmitir dicha denuncia al gobierno respectivo y solicitarle la adopción de medidas excepcionales para proteger la vida e integridad personal de las víctimas¹¹.

Cuando la Comisión no esté reunida, el presidente de la misma —o a falta de éste uno de sus vicepresidentes—, por medio de la Secretaría, podrá consultar con los otros miembros de la Comisión sobre la aplicación de medidas cautelares en un caso específico, definiendo la naturaleza de las mismas. Sin embargo, en casos de extrema gravedad y urgencia, cuando no fuere posible hacer la consulta en tiempo útil, el presidente de la Comisión está facultado para tomar la decisión, en nombre de la Comisión, comunicándola inmediatamente a sus miembros.

En estrecha relación con la adopción de medidas cautelares, en casos de gravedad o urgencia, o cuando se crea que la vida, la integridad personal, o la salud de una persona se en-

¹⁰ Cfr. el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - 1996, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 1997, págs. 30-38.

¹¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso "Caballero Delgado y Santana", Excepciones Preliminares, sentencia del 21-I-1991, párr. 15.

encuentran en inminente peligro, el artículo 34 número 2 del Reglamento de la Comisión contempla la posibilidad de que ésta solicite una pronta respuesta del gobierno en relación con el caso, utilizando para ello el medio que sea más expedito.

b) Su procedencia

En cuanto a su procedencia, el artículo 29 número 2 del Reglamento de la Comisión dispone que en casos urgentes, cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Comisión podrá pedir que sean tomadas medidas cautelares para evitar que se consuma el daño irreparable, en el caso de ser verdaderos los hechos denunciados. En consecuencia, partiendo de la base de que hay evidencia que permite suponer la veracidad de los hechos denunciados, los supuestos operativos de las medidas cautelares serían los siguientes: a) la necesidad de evitar daños irreparables a las personas, b) la urgencia del caso, y c) que el objeto de la medida sea precisamente evitar que se consuma el daño irreparable.

En una situación que pareciera reunir todos los requisitos para su procedencia —dada la urgencia del caso y la necesidad de evitar daños irreparables a las personas—, la Comisión solicitó se tomaran medidas cautelares en el caso de ejecuciones practicadas por tribunales de fuero especial en Guatemala, a comienzos de la década de los años 80. Más recientemente, ellas se han dispuesto en numerosos casos, muchos de ellos afectando a defensores de derechos humanos o a testigos de hechos cometidos por cuerpos policiales o militares, teniendo como destinatarios los Estados de México, Brasil, Ecuador, Guatemala, Colombia, República Dominicana, Honduras, El Salvador, Estados Unidos y Perú, con resultados variables¹². Mientras en algunos casos el gobierno respectivo ha respondido con prontitud, manifestando que ya se han adoptado o que se están tomando medidas de protección para las personas indicadas, en otros se ha limitado a informar, exponiendo su propia versión de los hechos o indicando que los hechos denunciados están siendo investigados; en otros casos ha pedido un

¹² Cfr. el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - 1986. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 1997, págs. 39-38.

plazo adicional para responder, o se ha negado a responder a solicitudes reiteradas de medidas cautelares, o sencillamente se ha negado a implementar las medidas solicitadas, alegando que se trata de un problema privado entre individuos; en fin, ocasionalmente ha adoptado medidas que resuelven definitivamente el problema planteado o, junto con la adopción de las medidas solicitadas por la Comisión, ha mostrado buena disposición para buscar una solución definitiva, y por la vía de la conciliación, directamente con el peticionario¹³.

La Comisión ha interpretado en forma muy liberal el concepto de "daños irreparables a las personas", o simplemente no le ha brindado mayor atención. Efectivamente, en casos en que aparentemente no ha estado en juego¹⁴ la necesidad de evitar daños irreparables a las personas, en el sentido de un peligro para la vida o integridad física de las mismas, la Comisión no ha tenido inconveniente en considerar la aplicación de medidas cautelares. A título ilustrativo, el 2 de octubre de 1992, preocupada por la situación procesal que atravesaba el ex presidente del Perú, Alan García, la Comisión solicitó al gobierno de dicho país medidas cautelares para asegurar el respeto de las debidas garantías judiciales en los procesos instruidos en contra del peticionario¹⁵. Por el contrario, en el caso de una petición sometida por el ex presidente de República Dominicana, Salvador Jorge Blanco, en que se pidió la suspensión de un asunto que estaba en trámite ante los órganos del Poder Judicial del Estado denunciado, partiendo de la premisa de que éstos presentaban la apariencia de independencia e imparcialidad, la Comisión consideró que no había motivos para pedir la aplicación de medidas cautelares; según la Comisión, estas medidas tendrían como objeto tutelar violaciones inminentes de los derechos humanos consagrados en la Convención, no existiendo evidencia de que ellos estuvieran

¹³ Cfr. *ibidem*.

¹⁴ Cfr. el *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - 1996*, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 1997, págs. 30-38.

¹⁵ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 1995, caso 11.096, Perú, 7-II-1995, en *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - 1994*, Washington, D.C., 1995, pág. 74.

amenazados y que, en este caso, ellas no se podían tomar sin referirse al fondo del asunto motivo de la denuncia¹⁶.

La Comisión también tuvo ocasión de aplicar medidas cautelares en el caso de la esposa del presidente del Perú, Alberto Fujimori, quien había recurrido a dicha instancia alegando que la decisión del Jurado Nacional de Elecciones que puso fuera de la contienda electoral a su agrupación política "Armonía - Frente" violaba el derecho a participar en el proceso político consagrado en la Convención. Basada en el artículo 29 de su Reglamento, la Comisión dictó una medida cautelar solicitando al Estado peruano que dispusiera la inscripción provisional de la lista rechazada, otorgando al gobierno de dicho país un plazo de quince días para que reuniera y remitiera toda la información que sustentara la decisión del Jurado Nacional de Elecciones, así como las medidas adoptadas en cumplimiento de esta decisión¹⁷.

Sin pretender poner en duda la competencia que tenía para ello, un hecho que llama la atención es que, en un caso previamente sometido a la Corte, la Comisión haya dispuesto medidas cautelares para que se dejara sin efecto el agravamiento injustificado de las condiciones de detención de María Elena Loayza Tamayo, en violación de las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos aprobadas por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas; en este caso, al no rectificarse la medida adoptada por el Perú, la Comisión nuevamente recurrió a la Corte, esta vez para que adoptaran medidas provisionales¹⁸.

c) Su naturaleza jurídica

Al compararlas con las medidas provisionales que puede adoptar el tribunal, ya indicamos que estas últimas son de

¹⁶ Cfr. la Resolución 15/89, caso 10.208, República Dominicana, del 14-IV-1989, párrs. 16 y 17 de la parte dispositiva.

¹⁷ Resolución de la Comisión, de fecha 14-II-1995, citada por la Comisión Andina de Juristas en *Informativo Andino*, nro. 99, Lima, 27-II-1995, pág. 4.

¹⁸ Cfr. el *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - 1996*, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C., 1997, pág. 38.

obligatorio cumplimiento, mientras que las medidas cautelares tendrían, por el contrario, el carácter de meras recomendaciones; una solicitud dirigida al Estado para que éste se abstenga de determinadas acciones que pudieran generar daños irreparables a las personas.

En todo caso, la circunstancia de que las medidas cautelares acordadas por la Comisión constituyan una mera "recomendación" debe ser vista con cautela. Además de tener la ventaja de que tales medidas se pueden adoptar sin mayor dilación, ellas tienen la autoridad que deriva de uno de los órganos del sistema encargados de velar por el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados parte en la Convención, entre los cuales figura la obligación derivada del artículo 2º de la Convención, en el sentido de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos humanos. En realidad, el cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas en el marco de la Convención impone a los Estados el deber de acatar las medidas cautelares dispuestas por la Comisión. En todo caso, el Estado está obligado a tomar medidas para garantizar la vida y la integridad personal de aquellas personas cuyos derechos pudieran estar amenazados¹⁹.

IV. LA CORTE Y LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS PROVISIONALES

Como un incidente dentro del procedimiento, en lo que se refiere a los asuntos en los que la Corte ya esté conociendo, la Convención permite que, en casos de *extrema gravedad y urgencia*, y cuando sea necesario evitar *daños irreparables a las personas*, la Corte pueda tomar las medidas provisionales que estime pertinentes. Asimismo, a solicitud de la Comisión, la Corte puede adoptar dichas medidas en asuntos que aun no le hayan sido sometidos pero que estén siendo conocidos

¹⁹ Cfr. entre los más recientes, la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 27-VI-1995, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Guatemala*, caso "Vogt", párr. 7º de la parte considerativa.

por la Comisión —incluso si ésta aun no se ha pronunciado sobre su admisibilidad—, y que reúnan las mismas características de extrema gravedad y urgencia, así como la necesidad de evitar daños irreparables a las personas²⁰.

Al contrario de lo que ocurre en el Derecho Internacional General, en que ellas están destinadas fundamentalmente a mantener el *status quo*, o a diferencia de lo que sucede en la esfera del derecho civil, en el que las decisiones interlocutorias están contempladas para preservar los derechos de las partes en la controversia, en el marco de los Derechos Humanos el propósito de estas medidas —provisionales, cautelares o conservatorias— es preservar los derechos fundamentales de las personas, haciendo valer la primacía del ordenamiento jurídico convencional, y asegurando el ejercicio de la función jurisdiccional que se le ha encomendado a la Corte, evitando situaciones irremediables que hagan ilusorio el cumplimiento de la sentencia definitiva. Se trata de una medida destinada a evitar un daño irreparable, anticipándose a lo que pueda resolverse en la sentencia definitiva.

Por otra parte, hay que subrayar la muy amplia competencia que se ha conferido a la Corte para disponer medidas provisionales incluso en casos que aún no han sido sometidos a su consideración —y que podrían no serlo nunca—²¹, aspecto en el que resulta especialmente novedosa. En esa hipóte-

²⁰ Cfr. el art. 63, pro. 2, de la Convención. Ésta es una materia en que la Convención Europea de Derechos Humanos se encuentra en una situación de desventaja frente al sistema interamericano, pues ella no prevé, de modo explícito, la posibilidad de adoptar medidas cautelares o provisionales respecto de quienes aleguen ser víctimas de una violación de sus derechos humanos; no obstante, ella está prevista en el art. 36 del Reglamento interior de la Comisión Europea de Derechos Humanos, aunque también pudiera deducirse del art. 25 de la Convención Europea —cuya última frase expresa que los Estados parte se comprometen a no poner ninguna traba al ejercicio eficaz del derecho de petición individual—, y del art. 46 del mismo Convenio, que confiere al tribunal jurisdicción plena para todos los asuntos relativos a la interpretación y aplicación de dicho Tratado.

²¹ Tal ha sido, por ejemplo, la situación de los casos "Chunimá", "Colatenango", "Bustios-Rojas", "Chiposo", "Penales Peruanos", y "Reggiardo-Tolosa", en los que —a pesar de la extrema gravedad que les atribuyó la Comisión— nunca se sometió a la Corte el examen de los méritos de la denuncia planteada por los peticionarios.

sis, la consideración de medidas provisionales tendría lugar al margen de un procedimiento principal instruido por el mismo tribunal, teniendo carácter incidental respecto del procedimiento que se sigue ante la Comisión. En cuanto a esta hipótesis, un ex juez de la Corte Interamericana ha sostenido que la Comisión puede pedir la adopción de medidas provisionales en un caso que ella esté conociendo sólo cuando la Comisión lo haya aceptado de manera expresa y formal; es decir, únicamente después de haberlo declarado admisible²⁰. Tal punto de vista no puede ser compartido por nosotros, pues olvida que el propósito de estas medidas es proteger la vida y la integridad física de las personas, en casos de extrema gravedad y urgencia.

Respecto de los asuntos que estén en trámite ante la Comisión, el juez Héctor Fix-Zamudio ha creído conveniente subrayar que las medidas provisionales deben considerarse como la aplicación de facultades excepcionales y no regulares de la competencia del tribunal, por tratarse precisamente de asuntos que no se encuentran dentro de su conocimiento²¹. Sin embargo, la naturaleza excepcional de esta institución —cuya aplicación está sujeta a condiciones bien precisas— no puede servir de pretexto para desvirtuarla de manera que resulte absolutamente inaplicable, o que no sirva para los propósitos que fue establecida.

En cuanto recurso expedito para proteger los derechos consagrados en la Convención y evitar que se consuma un daño irreparable para las personas, es innecesario destacar la importancia de este tipo de medidas; por esta misma razón, la sugerencia del juez Fix-Zamudio, en cuanto a "establecer algunas reglas generales para evitar que proliferen las solicitudes de medidas cautelares (sic) respecto de asuntos

²⁰ Cfr. Gros Espiell, Héctor, *Estudios sobre Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Civitas, Madrid, 1988, pág. 170.

²¹ Cfr. comunicación del juez Héctor Fix-Zamudio, en su condición de presidente de la Corte, dirigida al secretario de la misma, de fecha 30-XI-1992, en relación con las solicitudes de medidas provisionales en el caso "Chippoo" y en el caso de "Penales Peruanos", pág. 1, punto I.

que todavía no se han sometido a la Corte²⁴, parece ser absolutamente contraria a los propósitos de la Convención, que contempla expresamente la posibilidad de requerir a la Corte la adopción de medidas provisionales en todo caso de extrema gravedad y urgencia, cada vez que sea necesario evitar daños irreparables a las personas. De ser acogida esta tesis, la Corte estaría abdicando de las delicadas funciones que se le han encomendado.

a) La jurisdicción de la Corte para aplicarlas

Determinar los casos en que el tribunal puede adoptar medidas provisionales es una materia de la mayor importancia teórica y práctica. Si bien, en los casos que se han presentado hasta el momento, ningún Estado ha objetado la competencia de la Corte para dictar medidas interlocutorias de este tipo, tampoco hay que olvidar que en todos esos casos el Estado ha aceptado previamente la competencia de la Corte para conocer de los casos que se le sometían.

Desde luego, la Comisión sólo puede solicitar la aplicación de medidas provisionales respecto de los Estados parte en la Convención; pero no resulta igualmente evidente si, para disponer medidas provisionales, también se requiere que ese Estado haya aceptado previamente la competencia de la Corte. No hay que olvidar que, en el sistema interamericano, esta institución encuentra aplicación no sólo como un incidente en un procedimiento judicial ya en curso ante el tribunal, sino que también puede ser el resultado de una solicitud de la Comisión en un asunto aun no sometido ante la Corte.

Se trata de una institución que ha sido tomada del derecho interno, en cuya esfera no se plantean problemas jurisdiccionales con las características que ellos asumen en el plano

²⁴ *Ibid.*, pág. 4, punto III, letra c). Cfr. también, Resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 14-XII-1992, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto del Perú, caso "Penales Peruanos"*, párr. 4° de la parte considerativa, y resolución de la misma fecha y fecha en el caso "Chipeco", párr. 4° de la parte considerativa. Es evidente que, por *medidas cautelares*, el juez Fitz-Zamudio se refiere a las medidas provisionales que puede aplicar la Corte, y no a las medidas cautelares cuya aplicación corresponde a la Comisión.

internacional; sin embargo, su pertinencia en el marco de un convenio diseñado para la protección de los derechos humanos es más que evidente. Indudablemente, frente a una solicitud de medidas provisionales el Estado demandado puede formular objeciones a la concesión de las mismas, ya sea sobre la base de que la Corte carece absolutamente de competencia para conocer del caso, o ya sea porque carece de competencia para algunas materias específicas respecto de ese Estado²⁵.

De acuerdo con Taslim O. Elias, las teorías sobre la competencia de un tribunal internacional para adoptar medidas provisionales se pueden clasificar en tres categorías: a) la tesis que sostiene que, antes de conceder medidas provisionales, la Corte debe, como cuestión previa, estar absolutamente segura de su competencia para conocer del caso²⁶; b) la que afirma que la Corte tendría una *jurisdicción inherente*, derivada de su mera existencia como órgano judicial creado con el consentimiento de los Estados, que la autorizaría para adoptar las medidas que considere indispensables para asegurar que no se vea frustrado el ejercicio de su jurisdicción sobre el fondo²⁷; y c) la tesis según la cual, en ausencia de una clara indicación en sentido contrario, la Corte puede asumir, *prima facie*, que tiene jurisdicción para conocer de la solicitud de medidas provisionales, o que su falta de jurisdicción no resulta manifiesta, posponiendo para una fase posterior la cuestión de su competencia²⁸. Thomas Buergenthal

²⁵ Por ejemplo, en el caso de que el Estado, al momento de ratificar la Convención o adherirse a ella, haya formulado una reserva válida que, respecto de ese Estado, restringe el ámbito material de aplicación de la Convención.

²⁶ Cfr. las opiniones disidentes de los jueces Morozov y Rudá en el caso de la Plataforma Continental del Mar Egeo. *Aegean Sea Continental Shelf, Interim Protection, Order of 11 September 1978*, I.C.J. Reports 1978, págs. 21 y 22, 23, respectivamente.

²⁷ Cfr. Corte Internacional de Justicia, *Norrier Test case, Australia vs. France*, I.C.J. Report 1974, págs. 259 y sigs. Aunque, en opinión de Taslim O. Elias, esta tesis requiere que la petición de medidas provisionales esté basada en un tratado en vigor entre las partes. Cfr. *The International Court of Justice and some Contemporary Problems*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Boston, London, 1983, pág. 21.

²⁸ Cfr. Corte Internacional de Justicia, *Anglo-Iranian Oil Company case (jurisdiction)*, Judgment of July 22nd, 1962, I.C.J. Reports 1962, pág.

parece inclinarse por esta última tesis, señalando que la medida provisional sólo puede ser concedida por la Corte después de haber establecido, aunque sea de un modo preliminar, que las partes han aceptado y están sujetas a su jurisdicción²⁰; de modo más categórico, Rafael Nieto sostiene que la Corte carece de competencia para adoptar medidas provisionales respecto de Estados que no hayan hecho la declaración que reconoce la competencia de la Corte²¹.

En los casos en contra de Honduras, da la impresión de que la Corte se hubiera inclinado por la tesis de la jurisdicción inherente para dictar medidas provisionales. En dicha ocasión, luego de citar los artículos 63 número 2, 33 y 62 número 3 de la Convención, la resolución pertinente tiene en consideración "el carácter de órgano judicial que tiene la Corte y los poderes que de ese carácter derivan"²². En este mismo pronunciamiento del tribunal²³, y en una resolución más reciente, recaída en el caso "Alejandrino Lacayo", también se incluye un párrafo que parece sugerir que la competencia de la Corte para dictar medidas provisionales no se puede desligar de los compromisos asumidos por los Estados al momento de ratificar la Convención; en esta última ocasión, la Corte acordó "requerir al Gobierno de la República de Nicaragua que adopte, sin dilación, las medidas necesarias para proteger la vida e integridad personal del señor Arnaldo Alemán Lacayo y evitarle daños irreparables, en estricto cumplimiento de la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos que tiene contraída de acuerdo con el artículo 1.1 de la Convención"²⁴. No resulta evi-

20. y *Fisheries Jurisdiction case (United Kingdom vs. Iceland)*, Jurisdiction of the Court, Judgment, I.C.J. Reports 1973, pág. 3.

21. Cfr. "The Inter-American Court of Human Rights", en *The American Journal of International Law*, vol. 76, no. 2, 1982, pág. 241.

22. Cfr. Nieto Navia, Rafael, "Las medidas provisionales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos: teoría y praxis", en *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, editado y presentado por Rafael Nieto Navia, San José, Costa Rica, 1994, pág. 363.

23. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 15-1-1988, casos "Velásquez Rodríguez", "Farrén Garbí y Solís Corrales", y "Godínez Cruz", párr. 1° de la parte considerativa.

24. Cfr. *ibid.*, párr. 1° de la parte resolutive.

25. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 2

dente si Nicaragua está obligada a adoptar las medidas requeridas porque aceptó la competencia de la Corte y ésta así lo ha dispuesto, o simplemente porque el Estado asumió el compromiso de respetar y garantizar los derechos humanos (que es precisamente lo que suponen las medidas provisionales dispuestas por la Corte), o porque del propio texto del artículo 1º número 1 de la Convención deriva la competencia del tribunal para adoptar medidas provisionales con la finalidad de exigir de los Estados el cumplimiento de su obligación de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos.

En la experiencia de la Corte Internacional de Justicia, en el caso de la *Anglo-Iranian Oil Co.*, y no obstante que el gobierno de Irán había objetado la competencia del tribunal, éste no vaciló en disponer medidas provisionales, considerando que ellas no prejuzgaban de ninguna manera sobre la cuestión de la jurisdicción de la Corte para conocer sobre los méritos de la controversia²⁴. En su opinión disidente, los jueces Winarski y Badawi Pasha rechazaron que la Corte tuviera competencia para indicar medidas provisionales si carecía de competencia para conocer sobre los méritos del caso y expresaron su dificultad para aceptar la idea de que sí, *prima facie*, la total incompetencia del tribunal no era evidente, habiendo por lo tanto una posibilidad, aunque remota, de que

-II-1996, *Medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de Nicaragua, caso "Alejandr Lacayo"*, párr. 1º de la parte resolutive. Cfr., en este mismo sentido, el párr. 1º de la parte dispositiva de la resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 12-IV-1996, en el caso "Vogt", la cual fue confirmada por la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 27-VI-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Guatemala, caso "Vogt"*, párr. 3º de la parte considerativa, y párr. 1º de la parte resolutive. Cfr. también, el párr. 1º de la parte dispositiva de la resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 24-IV-1996, en el caso "Serech y Saquic", ratificada por la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 28-VI-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Guatemala, caso "Serech y Saquic"*, párr. 1º de la parte resolutive.

²⁴ Cfr. Corte Internacional de Justicia, *Anglo-Iranian Oil Co. Case, request for the indication of interim measures of protection (United Kingdom / Iran)*, order of July 5th, 1951, LCJ Reports 1951, págs. 99 y sigs.

tuviera jurisdicción, estuviera facultado para indicar medidas provisionales; en su opinión, tal enfoque estaría basado en una presunción en favor de la competencia de la Corte, la cual no sería compatible con los principios de Derecho Internacional. De acuerdo con el criterio de los jueces Winiarski y Badawi Pasha, en el caso de objeciones a su jurisdicción, si hubiera argumentos de peso en favor de la competencia de la Corte, de manera que ésta fuera razonablemente probable, el tribunal podría indicar medidas provisionales de protección; a la inversa, si hubiera serias dudas o argumentos de peso en contra de la jurisdicción del tribunal, tales medidas no podrían ser acordadas³⁵.

En el caso "Plataforma Continental del Mar Egeo", la Corte Internacional de Justicia sugirió que su jurisdicción para conocer del fondo del asunto no era relevante para considerar una petición de medidas provisionales de protección, implicando que su autoridad para adoptar tales medidas, según el artículo 41 del Estatuto, le proporcionaba una base suficiente para su jurisdicción³⁶. Sin embargo, esta conclusión no se corresponde con las opiniones separadas de los jueces Lachs³⁷, Ruda³⁸, Mosler³⁹, Tarazi⁴⁰, ni con la del juez *ad hoc* Stasinopoulos⁴¹.

Por el contrario, en la práctica de los órganos del sistema interamericano, tanto la Comisión como la Corte parecen inclinarse por la tesis según la cual ésta tendría jurisdicción para pronunciarse sobre medidas provisionales sólo en el evento de que sea competente para conocer del caso en el cual se solicitan dichas medidas; es decir, sólo en el caso de que el Estado haya formulado la declaración prevista en el artículo 62 número 1 de la Convención, aceptando la competencia de

³⁵ Cfr. *Ibid.*, pág. 97.

³⁶ Corte Internacional de Justicia, *Aegean Sea Continental Shelf case, Interim Protection*, Order of 11 September 1976, I.C.J. Reports 1976, pág. 14.

³⁷ *Ibid.*, pág. 20.

³⁸ *Ibid.*, pág. 24.

³⁹ *Ibid.*, pág. 25.

⁴⁰ *Ibid.*, págs. 31 y 32.

⁴¹ *Ibid.*, págs. 39 y 40.

la Corte⁴². En efecto, en la resolución de la Comisión en el caso "Bustíos-Rojas", al solicitar la aplicación de medidas provisionales por la Corte, se deja constancia de que el Perú había aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte⁴³. Asimismo, en la resolución de la Comisión en que se solicita medidas provisionales respecto de Guatemala en el caso "Chunimá", ésta señala como fundamento de su petición, *inter alia*, la circunstancia de que Guatemala ha ratificado la Convención y ha reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte⁴⁴. En el mismo sentido, en la Resolución del presidente de la Corte sobre dicha solicitud, éste tiene buen cuidado de señalar que Guatemala aceptó la competencia obligatoria de la Corte, de acuerdo con el artículo 62 de la Convención⁴⁵. Si bien la decisión adoptada por la Corte en este mismo caso no menciona la circunstancia de que el Estado involucrado haya aceptado su competencia, debe observarse que el gobierno de Guatemala no objetó la jurisdicción de la Corte para adoptar medidas provisionales y que, en todo caso, dicha decisión confirma la resolución adoptada al respecto por el presidente del tribunal⁴⁶. Por el contrario, y sin que de ello pueda necesariamente deducirse un cambio de criterio, llama la atención que, más recientemente, en el caso "Reggiardo Tolosa", la resolución del tribunal no haya dejado constancia de que Argentina había aceptado la competencia de la Corte⁴⁷. Hasta ahora, el tribu-

⁴² Esta posición se encuentra avalada por el art. 62 ara. 3 de la Convención, el cual dispone que la Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención que le sea sometida, "siempre que los Estados Parte en el caso hayan reconocido o reconocan dicha competencia".

⁴³ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Res. 2/90, caso 10.548, República del Perú, 16-V-1990, párr. 13.

⁴⁴ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Solicitud de medidas provisionales, caso 10.674, junio de 1991, párr. 7° de la parte considerativa.

⁴⁵ Cfr. Resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 15-VII-1991, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Guatemala)*, párr. 2° de la parte considerativa.

⁴⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de Guatemala*, caso "Chunimá", Resolución del I-VIII-1991.

⁴⁷ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

nal no ha tenido que pronunciarse sobre una solicitud de medidas provisionales en casos en que el Estado demandado haya opuesto una excepción preliminar objetando precisamente la jurisdicción del tribunal⁴⁸.

Por otra parte, el fundamento de estas medidas también puede encontrarse en la naturaleza concreta de las obligaciones asumidas por los Estados parte en la Convención. En tal sentido, sin perjuicio de dejar expresa constancia de que Guatemala había aceptado la competencia de la Corte, en su decisión en el caso "Colotenango", luego de recordar que según el artículo 1º de la Convención los Estados tienen el deber de respetar y garantizar los derechos reconocidos en la Convención, la Corte subrayó que Guatemala estaba obligada "a adoptar las medidas que (fueran) necesarias para preservar la vida y la integridad de aquellas personas cuyos derechos pudieran estar amenazados"⁴⁹. En el caso "Carpío Nicolle", la Corte sostuvo, en forma mucho más firme y vigorosa, que Guatemala estaba obligada, "en todo caso", a preservar la vida y la integridad de aquellas personas cuyos derechos pudieran estar amenazados⁵⁰. Sin embargo, esta interpretación colisiona con el tenor literal del artículo 63 número 2 de la Convención, que confiere a la Corte competencia para adoptar medidas provisionales "en los asuntos que esté conociendo" o en aquellos que "aún" no

respecto de la República Argentina, caso "Reggiardo Tolosa", Resolución del 19-I-1994. Sin embargo, en la Resolución previa dictada en el mismo caso por la presidenta de la Corte, en el párr. 1º de su parte considerativa, se deja constancia de que Argentina había aceptado la competencia de la Corte.

⁴⁸ Una situación cercana a ésta se planteó en los casos en contra de Honduras en los que, no obstante estar pendiente su pronunciamiento sobre una excepción preliminar de admisibilidad de la demanda, relativa al incumplimiento de la regla del agotamiento de los recursos internos, la Corte dispuso medidas provisionales para proteger a los testigos en esos casos.

⁴⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de Guatemala, caso "Colotenango"*, Resolución del 22-VI-1994, párr. 4º de la parte considerativa.

⁵⁰ Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 19-IX-1995, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Guatemala, caso "Carpío Nicolle"*, párr. 3º de la parte considerativa.

estén sometidos a su conocimiento y en los que la Comisión solicite su intervención; en nuestra opinión, con la referencia a asuntos que "aun" no estén sometidos a su conocimiento se está implicando que, en todo caso, el tribunal debe ser competente para conocer de los mismos. La interpretación de la Corte ha ido más allá, señalando que "el fundamento de la norma del artículo 63.2 de la Convención Americana presupone que la solicitud de las medidas provisionales por parte de la Comisión, se basa en la convicción de que el caso en trámite ante ella, previo agotamiento de los procedimientos normales en su tramitación, será enviado a la Corte para su conocimiento"⁵¹.

b) Su propósito y naturaleza jurídica

En la esfera de los derechos humanos, el propósito de las medidas provisionales no puede ser el propio del Derecho Internacional clásico, en cuanto a preservar el *status quo* o estabilizar una situación que es materia de conflicto, ni tampoco el objetivo que se le atribuye en el derecho interno, en cuanto a garantizar la eficacia de los resultados del proceso; en este contexto, bajo ciertas circunstancias, su función es proporcionar un remedio temporal a quien alega ser víctima de una violación de ciertos derechos humanos. Además, según la Corte, la terminología utilizada por el artículo 63, párrafo 2º, de la Convención para referirse a estas medidas "permite deducir que se trata de un instrumento extraordinario, necesario en situaciones excepcionales"⁵². Sin embargo, su adopción no puede considerarse como una sentencia provisional, ni prejuzga sobre los méritos de la petición sometida a la Comisión o de la demanda introducida ante la Corte.

En el evento de medidas provisionales solicitadas por la Comisión en casos que aún no han sido sometidos a la Corte,

⁵¹ Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1º-II-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala, caso "Colobanango"*, párr. 4º de la parte considerativa.

⁵² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas Provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala, caso "Chunimá"*, Resolución del 1º-VIII-1991, párr. 6º, letra b).

es evidente que su intervención debe limitarse a la adopción de tales medidas y que, mientras no concluya el procedimiento ante la Comisión y el caso no le sea referido, ya sea por ésta o por el Estado denunciado (o por otro), la Corte carece de competencia para conocer sobre dicho asunto y pronunciar sobre el fondo de la controversia.

Por otra parte, en los asuntos en los que ya esté conociendo, estas medidas provisionales pueden ser dispuestas por la Corte, ya sea de oficio o a petición de parte, en cualquier estado del procedimiento, incluso antes de decidir sobre su propia competencia si es que ésta hubiere sido objetada por el Estado denunciado.

Hasta la fecha, la Corte ha tenido oportunidad de aplicar medidas provisionales en varias oportunidades, tanto en casos que ya estaba conociendo como, a requerimiento de la Comisión, en asuntos que aún no le habían sido sometidos.

La Corte dispuso medidas provisionales por primera vez, en los tres casos en contra de Honduras, de los cuales ya estaba conociendo, en vista de las amenazas de que habían sido objeto algunos testigos y de la solicitud expresa de la Comisión requiriendo la aplicación de dichas medidas para protegerlos. Luego de tener conocimiento de la muerte de dos de ellos, el 15 de enero de 1988 la Corte dispuso apremiar al gobierno de Honduras para que adoptara, sin dilación, cuantas medidas fueran necesarias para prevenir nuevos atentados contra los derechos fundamentales de quienes ya habían comparecido o habían sido citados para comparecer ante la Corte con motivo de los casos pendientes en contra de Honduras³³. Con posterioridad a esta resolución, la Corte recibió una nueva solicitud de la Comisión para que tomara las medidas pertinentes para proteger la integridad y seguridad de las personas que ya habían comparecido o que comparecieran en el futuro ante la Corte. Como medidas provisionales complementarias, la Comisión solicitó a la Corte, *inter alia*, requerir al gobierno de

³³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso "Velásquez Rodríguez", sentencia del 29-VII-1988, serie C, nro. 4, párrs. 39 a 41, caso "Godínez Cruz", sentencia de 20-I-1989, serie C, nro. 5, párrs. 41 a 43, y caso "Fairén Garbí y Solís Corrales", sentencia del 15-III-1989, serie C, nro. 6, párra. 62 a 64.

Honduras para que, en un plazo perentorio, informara a la Corte sobre las medidas concretas que había adoptado para proteger la integridad física de los testigos así como de las personas que de alguna manera se encontraban vinculadas a esos procesos, como era el caso de los dirigentes de organizaciones de derechos humanos⁶⁴. Después de oír a las partes en audiencia pública, la Corte resolvió, en forma unánime, requerir al gobierno de Honduras para que, en el plazo de dos semanas, informara a la Corte: a) sobre las medidas que hubiera adoptado o pretendiera adoptar, enderezadas a proteger la integridad física y evitar daños irreparables a las personas vinculadas a esos procesos; b) sobre las investigaciones judiciales que se adelantaran, o que se fueran a iniciar, en razón de las amenazas en contra de las mismas personas; y c) sobre las investigaciones por los asesinatos, incluyendo los respectivos dictámenes médico-forenses, y las acciones que se proponía ejercer ante la administración de justicia de Honduras para que se sancionara a los responsables. Asimismo —a fin de desvirtuar las versiones y campañas que tendían a presentar como desleales a su país a los hondureños que habían concurrido a la Corte, con lo que se les exponía al desprecio público y a agresiones físicas o morales—, la Corte acordó requerir al gobierno de Honduras para que adoptara medidas concretas destinadas a aclarar que la comparecencia individual ante la Comisión o la Corte Interamericana de Derechos Humanos constituía un derecho de toda persona, reconocido por Honduras como parte en la misma Convención⁶⁵.

c) Las condiciones para su procedencia

Aunque la Convención no contiene ninguna indicación en ese sentido, se ha sugerido que, respecto de las situaciones de extrema urgencia que se presenten en los asuntos que esté conociendo la Comisión, de acuerdo con el artículo 29 de su reglamento, ella esté dotada de atribuciones para solicitar

⁶⁴ Cfr. *ibíd.*, párrs. 42 y 43, párrs. 44 y 45, y párrs. 65 y 66, respectivamente.

⁶⁵ Cfr. *ibíd.*, párrs. 46, 47, y 68, respectivamente.

medidas cautelares a los gobiernos respectivos y debería, como cuestión previa, hacer uso de las mismas antes de solicitar la intervención de la Corte³⁴; según Fix-Zamudio, "las providencias que en esta materia puede pronunciar la Corte Interamericana sólo pueden dictarse en casos extraordinarios en los cuales son ineficaces o no sean adecuadas las medidas que puede solicitar directamente la Comisión, y subsista en el caso una situación de extrema gravedad y urgencia"³⁵. La propia Comisión parece haber dado fuerza a esta tesis, en su solicitud de medidas provisionales en el caso "Penales Peruanos", de fecha 25 de noviembre de 1992, que se fundamentó, *inter alia*, en la circunstancia de que previamente la Comisión ya había dispuesto medidas cautelares, indicando que, si ellas no eran adoptadas en el plazo de diez días, "se contemplaría la posibilidad de presentar la solicitud de medidas cautelares (*sic*) a la Corte"³⁶. En nuestra opinión, tal requisito no sólo no se encuentra previsto por la Convención sino que parece incompatible con el espíritu de la misma que, en este aspecto —y sin perjuicio de las atribuciones de la Comisión en lo que concierne a la promoción y protección de los derechos humanos— es a la Corte a quien confiere competencia para dictar medidas provisionales encaminadas a evitar un daño irreparable a las personas.

Pero, ciertamente, la aplicación de este tipo de medidas por parte de la Corte no es discrecional, y requiere la presencia de tres condiciones bien precisas —expresamente señaladas por la Convención—, relativas a la gravedad de la ame-

³⁴ Cfr. la comunicación del juez Héctor Fix-Zamudio, en su condición de presidente de la Corte, dirigida al secretario de la misma, con fecha 30-XI-1992, en relación con las solicitudes de medidas provisionales en el caso "Chippes" y en el caso "Penales Peruanos", pág. 2, punto I, y punto II, letra a).

³⁵ *Ibid.*, pág. 2, punto I.

³⁶ Cfr. además del texto mismo de la solicitud de medidas provisionales introducida por la Comisión, la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 27-I-1993, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto del Perú, caso "Penales Peruanos"*, párr. 3° de la parte expositiva. Desde el punto de vista semántico, conviene recordar que la Convención se refiere a esta institución como 'medidas provisionales', y que el Reglamento de la Comisión ha introducido, entre las atribuciones de esta última, la posibilidad de solicitar 'medidas cautelares' como algo distinto de las que corresponden a la Corte.

naza, a la urgencia de la medida requerida, y a su necesidad para evitar daños irreparables a las personas. Dada la naturaleza y el propósito de las medidas provisionales, la práctica de la Corte no requiere evidencia concluyente de que concurren esas circunstancias, pero sí es indispensable que la situación se pueda caracterizar, *prima facie*, como de extrema gravedad y urgencia⁶⁸.

Aunque es evidente que estos tres elementos se encuentran íntimamente asociados, y que tanto la urgencia del caso como la necesidad de evitar daños irreparables a las personas son una consecuencia necesaria de la gravedad de la situación, procederemos a examinarlos en forma sucesiva.

1) La "extrema gravedad" de la amenaza

En primer lugar, la aplicación de estas medidas excepcionales sólo se justifica en casos en que exista suficiente evidencia para demostrar que sus eventuales beneficiarios se encuentran expuestos a un grave peligro, al cual no se puede hacer frente con las garantías ordinarias existentes en el Estado respecto del que ellas se solicitan. En otras palabras, no basta con la gravedad del peligro que se anticipa, sino que también se requiere que éste sea verosímil. La gravedad de la amenaza es la consecuencia de un peligro real y no meramente hipotético. En los casos en contra de Honduras —luego de establecer que un testigo citado a declarar ante la Corte había sido asesinado y que otro que ya había rendido testimonio había corrido la misma suerte—, al pronunciarse sobre las amenazas de muerte recibidas por algunos testigos, la Corte sostuvo que, en esas circunstancias, las personas que ya habían comparecido o que habían sido citadas a declarar ante ella corrían un "peligro real", que ameritaba la adopción de medidas especiales para garantizar su vida, su integridad personal e, incluso, sus bienes⁶⁹.

⁶⁸ Cfr. por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala, caso "Colotenango"*, Resolución del 23-VI-1994, párr. 5° de la parte considerativa.

⁶⁹ Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 15-I-1999, casos "Velásquez Rodríguez", "Farrán Guatibari y Solís Corrales", y "Gedínez Cruz", párr. 5° de la parte considerativa.

Pero la "extrema gravedad" de la amenaza tiene que ver no solamente con la certeza e inminencia del daño que se teme, sino y muy especialmente con el carácter fundamental de los derechos amenazados, en cuanto parte esencial del núcleo de la personalidad; de manera que esta exigencia no se puede entender aisladamente del propósito de las medidas provisionales, que es evitar daños irreparables a las personas. En este sentido, una amenaza a los derechos a la vida o a la integridad física es, sin duda, un asunto de extrema gravedad. Por el contrario, una amenaza al ejercicio de la libertad de asociación, o del derecho a circular libremente por el territorio del Estado, no parece constituir un caso de extrema gravedad.

En el caso "Bustíos-Rojas", la Comisión fundamentó su solicitud de medidas provisionales en el asesinato del periodista Hugo Bustíos, en el ataque de que fue víctima el periodista Eduardo Rojas en una zona controlada por los militares, en las amenazas posteriores de que fueron víctimas algunos testigos de estos hechos, uno de los cuales —no obstante haber solicitado protección oficial— fue posteriormente asesinado, en la falta de cooperación de las autoridades militares para identificar a los responsables, y en el nivel de violencia existente en el área de Ayacucho, en cuya zona se habían producido numerosas muertes de personas que rindieron testimonio en relación a violaciones de derechos humanos efectuadas por personal militar. Según la Comisión, esto configuraba, *prima facie*, una situación de riesgo actual, grave y urgente, para la vida e integridad personal tanto de víctimas como de testigos en el caso. De acuerdo con estos antecedentes, la Comisión estimó que las garantías normales en vigor para la población que habitaba las zonas de emergencia en el Perú no eran suficientes para garantizar la vida e integridad física de las personas respecto de las cuales se pedía la aplicación de medidas provisionales de protección⁴¹.

En el caso "Chunimá", la seriedad y gravedad de las amenazas de muerte de que habrían sido objeto las personas en favor de quienes se interpuso la petición fue sustentada, además, con el secuestro y asesinato de que habían sido víctimas

⁴¹ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 2/90, caso 10.548, República del Perú, del 16-V-1990.

otras personas pertenecientes al mismo grupo, acción que se atribuyó a patrullas civiles que operaban con la complacencia de los órganos del Estado, y sin que la policía ejecutara los órdenes de detención que algunos jueces habían dictado en contra de integrantes de esas patrullas. En este contexto, la Comisión concluyó que los antecedentes acompañados por los denunciantes presentaban, *prima facie*, un caso grave de riesgo inminente e irreparable para la vida e integridad corporal de miembros de organismos de derechos humanos y sus familiares⁶².

Establecer la extrema gravedad de la amenaza tampoco planteó dificultades insalvables en el caso "Alejandró Lacayo", un candidato presidencial nicaraguense que, en el curso de la campaña electoral, fue objeto de un atentado contra su vida. De acuerdo con la Corte, al haber sido publicados por la prensa nacional e internacional, y dada la muerte de uno de sus escoltas y las heridas sufridas por otros acompañantes del Sr. Alejandró Lacayo, los hechos que servían de fundamento a esta petición revestían carácter de notoriedad, veracidad y "gravedad", por lo que se podía considerar como un caso de "extrema gravedad y urgencia"⁶³.

La extrema gravedad de la situación se configuró de manera distinta en el caso "Reggiardo Tolosa", respecto de dos menores hijos de padres desaparecidos durante la dictadura militar en Argentina, los cuales nacieron durante la detención ilegal de su madre y fueron apropiados inmediatamente por un ex subcomisario de la Policía Federal y su esposa, quienes los inscribieron como hijos propios. A los once años ambos menores se enteraron de que las personas con quienes vivían no eran sus verdaderos padres; se iniciaron trámites judiciales que permitieron probar su verdadera identidad, y

⁶² Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Solicitud de Medidas Provisionales*, caso 10.674 ("Churime"), junio de 1993, párr. 1° de la parte considerativa. También, *Solicitud de Medidas Provisionales*, caso 11.212 ("Colotenango"), Guatemala, 17-VI-1994, párr. 23 de la parte considerativa.

⁶³ Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 2-II-1995, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Nicaragua*, caso "Alejandró Lacayo", párrs. 3° y 4° de la parte considerativa.

se inició el procesamiento penal de los responsables de su retención y de la falsificación de sus partidas de nacimiento. Ante la ineficacia de las medidas cautelares adoptadas por la Comisión, la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo informó que los menores continuaban en poder de las personas responsables de delitos en su contra, y solicitó a la Comisión requerir a la Corte la adopción de medidas provisionales, a fin de poner a los menores en guardia provisoria en un hogar sustituto, y someterlos a tratamiento psicológico⁶⁴. En este caso, la resolución del presidente de la Corte consideró que estaba en juego la integridad psíquica de dos menores, situación que configuraba el carácter de gravedad y urgencia necesarios para la procedencia de las medidas solicitadas⁶⁵; sin embargo, es interesante observar que la citada resolución no califica los hechos como de "extrema" gravedad, de acuerdo con lo requerido por el artículo 63 número 2 de la Convención, sin que resulte evidente que tal condición se da por supuesta (desprendiéndose de la naturaleza de los hechos), o que se acepta una interpretación menos estricta de la Convención, que se conforma con que los hechos sean, simplemente, graves.

2) La "urgencia" de la medida requerida

En segundo lugar, la solicitud de este tipo de medidas debe estar fundada en la urgencia de las mismas, la cual

⁶⁴ Según la Comisión, la gravedad de la situación denunciada era el resultado de su prolongación injustificada, con lo cual se agravaba la situación psíquica de los menores, situación que era exacerbada como consecuencia de la supresión de su identidad mientras seguían sin ser restituidos a su familia legítima o transferidos a un hogar sustituto en guarda provisoria; además, la Comisión consideró que el retardo de la justicia era injustificado, ya que desde septiembre de 1989, mediante peritajes hemogenéticos, se había identificado a los menores como pertenecientes a la familia Reggiardo Tolosa, continuando desde entonces en poder de personas que estaban siendo juzgadas como autores de actos ilícitos en su contra. Cfr., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Solicitud de Medidas Provisionales*, caso 10.958, octubre de 1993, párrs. 11 y 12.

⁶⁵ Cfr. Resolución de la presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 19-XI-1993, *Medidas Provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República Argentina, caso "Reggiardo Tolosa"*, párr. 4° de la parte considerativa.

deriva de la amenaza inminente de un daño irreparable, de modo que cualquier demora resulta peligrosa (*periculum in mora*). Por consiguiente, la naturaleza de una emergencia de este tipo hace imposible esperar la decisión final del asunto, y requiere la adaptación de acciones inmediatas que eviten un daño irreparable y que, al momento de decidir, el tribunal pueda encontrarse frente a un hecho consumado.

Parece innecesario destacar que la urgencia de la medida requerida es el resultado de la naturaleza misma de la situación que la motiva. En el caso "Blake", en que uno de los testigos había recibido amenazas de muerte por haber informado a funcionarios de la embajada de los Estados Unidos en Guatemala sobre la forma en que, según él, fue asesinado el Sr. Blake, así como información relativa a los miembros de la patrulla que participaron en su secuestro y asesinato, y teniendo presente que después de su testimonio ante la Comisión el testigo fue objeto de reiteradas amenazas telefónicas de que se atentaría contra su vida y la de sus familiares, riesgo que se había incrementado después de que el fiscal que actuaba en la causa instruida ante los tribunales de Guatemala lo había citado a declarar, el presidente del tribunal estimó que, por provenir de la Comisión, merecían credibilidad sus afirmaciones y la prueba aportada para otorgar a esta situación, *primo facie*, las características de extrema gravedad y "urgencia" que justifican la toma de medidas urgentes con el fin de evitar daños irreparables a las personas en cuyo favor se solicitan⁶⁵.

En el caso "Chipoco", relativo a un activista de derechos humanos que se encontraba en Estados Unidos —que había intervenido ante la Comisión en los casos "Neira Alegria y otros" y "Cayara", ambos en contra del Perú—, y en contra del cual el gobierno peruano había introducido una denuncia ante la 43 Fiscalía Provincial Especial de Lima por supuestas "actividades de apoyo a la subversión en los Estados Unidos",

⁶⁵ Cfr. Resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 18-VIII-1995, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respeto de la República de Guatemala, caso "Blake"*, párr. 3°, letras a), b), y c), de la parte expositiva, y párr. 4° de la parte considerativa.

la Comisión solicitó medidas provisionales por considerar que tal denuncia lo exponía a que se le aplicara la nueva legislación antiterrorista, la cual podía conducir a la pérdida de su nacionalidad y a una pena de prisión de más de veinte años, con grave riesgo para su vida e integridad personal. Sin embargo, el presidente de la Corte no accedió a las medidas provisionales solicitadas por la Comisión, criterio que posteriormente fue confirmado por el tribunal, por considerar que el peligro que enfrentaba el Sr. Chipoco de ser enjuiciado con apoyo en la legislación antiterrorista del Perú que permite el proceso en ausencia, no constituía un caso de extrema gravedad y urgencia, pues el afectado se encontraba en los Estados Unidos y aún no había sido detenido, por lo que no se configuraba una posibilidad de peligro inminente de que se produjeran las violaciones denunciadas. Además, la propia Comisión no tenía certidumbre de las mismas, pues pedía a la Corte, como medida provisional, que solicitara al gobierno del Perú que confirmara la veracidad de los hechos denunciados⁶⁷.

Por otra parte, como ya se indicó previamente, la "urgencia" de la situación es una consecuencia necesaria de su extrema gravedad y de la necesidad de evitar daños irreparables a las personas. En el caso "Colotenango", la Comisión alegó que las amenazas y violaciones denunciadas en su contexto atentaban contra los derechos humanos y la paz social de toda una región guatemalteca, y continuaban y se acumulaban día a día, otorgando a esa situación las características de "extrema gravedad y urgencia" que hacían necesaria la toma de medidas provisionales por la Corte para evitar mayores daños irreparables respecto a la vida, libertad e integridad personal de numerosos habitantes de esa zona, y para el establecimiento de las garantías debidas por el Estado de acuerdo a la Convención⁶⁸. Esta conexión también se pudo

⁶⁷ Cfr. el punto II, letra b), de la comunicación enviada por el presidente de la Corte al secretario de la misma, con fecha 30-XI-1992, antes de dictar su resolución sobre las medidas provisionales solicitadas. En esta última resolución no se ofrecen los mismos argumentos que figuran en la carta.

⁶⁸ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Solicitud de Medidas Provisionales*, caso 11.212 ("Colotenango"), Guatemala, 17-VI-1994, párr. 31.

apreciar en el caso "Alejandró Lacayo", en el que partiendo del atentado denunciado por la Comisión, que era de pública notoriedad y que había sido publicado por la prensa nacional e internacional, y cuya gravedad se reflejaba en la muerte de uno de los escoltas y en las heridas sufridas por otras personas que acompañaban al entonces candidato presidencial de Nicaragua, el tribunal concluyó que éste era un caso de "extrema gravedad y urgencia", que hacía necesario evitar daños irreparables al Sr. Alejandró Lacayo⁶⁹.

Ciertamente, la urgencia de la situación supone que las medidas que disponga la Corte deben adoptarse en forma inmediata, o sin dilaciones indebidas, por parte del Estado en contra del cual ellas están dirigidas⁷⁰.

3) *La necesidad de evitar "daños irreparables a las personas"*

La circunstancia de que la Convención contemple la procedencia de esta institución cuando sea necesario para "evitar daños irreparables a las personas", permite subrayar, una vez más, su carácter excepcional. Efectivamente, el propósito de estas medidas supone que ellas no son procedentes en el caso de que se amenace el ejercicio de cualquiera de los derechos consagrados en la Convención. En realidad, un daño irreparable para las personas sólo puede ser el resultado de una violación de su derecho a la vida o a la integridad física, de una violación de su derecho a la libertad personal, y probablemente de la violación de garantías judiciales que tengan una incidencia directa sobre el disfrute de esos derechos. Por consiguiente, y sin perjuicio de que cualquier violación de derechos humanos implica un daño para las personas, la aplicación de medidas provisionales parece ser improcedente en ca-

⁶⁹ Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 2-II-1998, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Nicaragua, caso "Alejandró Lacayo"*, párrs. 3° y 4° de la parte considerativa.

⁷⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala, caso "Calatzang"*, resolución del 22-VI-1994, párr. 1° de la parte resolutive.

tos en que el derecho amenazado no puede ser lesionado de una manera irreparable antes de que la Corte pueda pronunciarse sobre el fondo, como sería, por ejemplo, el caso de una medida de censura que coarte el ejercicio de la libertad de expresión, de un acto confiscatorio, de un hecho que destruya bienes personales, o de otra medida que se pueda remediar a posteriori. En este sentido, no hay que perder de vista que el propósito de esta rama del Derecho es proteger al ser humano, velando por la plena vigencia de los derechos que tiene como tal, y sólo subsidiariamente reparar o indemnizar las consecuencias de una violación de derechos humanos.

Desde luego, en el caso de una persona que ya ha sufrido un atentado en contra de su vida, la presencia de este requisito es evidente y no parece plantear dificultades⁷¹, como tampoco las presenta el caso de una o más personas que hayan sido amenazadas de muerte, cuando otras personas que se encontraban en las mismas circunstancias ya han sido asesinadas⁷². Probablemente, tampoco debería presentar dificultades para ser incluido en esta categoría el caso de una persona que se encuentra sometida a un régimen de incomunicación, sin ver la luz del sol, y encerrada en una celda muy pequeña durante veintitrés horas y media al día, poniendo en peligro su integridad física, psíquica y moral⁷³. Por el contrario, aunque una amenaza a la propiedad no parece justificar

⁷¹ Cfr. por ejemplo, la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 2-II-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Nicaragua, caso "Alfredo Lacayo"*, párr. 4° de la parte considerativa.

⁷² Cfr. por ejemplo, la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 19-I-1988, en los casos "Velásquez Rodríguez", "Fairén Gortá y Solís Cerrales" y "Godínez Cruz", o la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1°-VIII-1991, *Medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala, caso "Chunimá"*, párr. 1° de la parte resolutive, en relación con la Resolución del 15-VII-1991 adoptada por el presidente de la Corte en el mismo caso.

⁷³ Cfr. la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 2-VII-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto del Perú, caso "Loayza Tamayo"*.

la adopción de medidas provisionales —puesto que no parece ser el tipo de “daños irreparables a las personas” a que se refiere el artículo 63 nro. 2 de la Convención—, llama la atención el que, en el primer caso de medidas provisionales que conoció la Corte, se haya dispuesto la adopción de medidas especiales que garantizaran, entre otras cosas, los bienes de las personas afectadas⁷⁴. Comprensiblemente, esa circunstancia no se ha observado en casos posteriores.

En segundo lugar, la adopción de este tipo de medidas sólo se justifica si las garantías normales que el Estado debe ofrecer a toda la población no son suficientes en el caso específico, y se hace necesario extremarlas, debido a que las personas respecto de las cuales se solicitan medidas provisionales realicen tareas que las exponen a riesgos particularmente graves⁷⁵.

Por otra parte, aun cuando no haya dudas en cuanto a la extrema gravedad y urgencia de la situación, las medidas que se solicitan deben estar precisamente dirigidas a evitar daños irreparables a las personas, debiendo sustentar esta posición con evidencia que demuestre la necesidad de tales medidas. Al respecto, en el caso “Colotenango”, la Corte estimó que algunas de las medidas solicitadas por la Comisión no estaban dirigidas a evitar daños irreparables a las personas, o que, en todo caso, no había evidencia de que así fuera⁷⁶. Por el contrario, en el caso “Reggiardo Tolosa” el presidente del tribunal consideró que estaba en juego la integridad psíquica de dos

⁷⁴ Cfr. la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 16-I-1988, casos “Velásquez Rodríguez”, “Fairén Garbí y Solís Cortáez”, y “Godínez Cruz”, párr. 8° de la parte considerativa, al igual que la carta del presidente de la Corte, de fecha 6-XI-1987, dirigida al gobierno de Honduras para que adoptara medidas necesarias para garantizar la vida y propiedades de dos testigos en los casos antes referidos.

⁷⁵ Cfr. por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Solicitud de Medidas Provisionales*, caso 11.212 (“Colotenango”), Guatemala, 17-VI-1994, párrs. 24, 25 y 26.

⁷⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala*, caso “Colotenango”, resolución del 22-VI-1994, párr. 6° de la parte considerativa.

meduras, y que eso hacía necesario evitar que éstos sufrieran daños irreparables derivados de la situación alegada en la solicitud de medidas provisionales⁷¹.

d) Su carácter temporal

Salvo que se sostenga que ellas derivan de la obligación genérica de respeto y garantía de los derechos humanos asumida por los Estados, el carácter provisional de estas medidas, además de sugerir que ellas son de corta duración, implica que las mismas deben suspenderse si, al pronunciarse sobre las excepciones preliminares o de oficio, la Corte concluye que carece de competencia para conocer del caso. Asimismo, dichas medidas se suspenden al momento de dictarse una sentencia definitiva, ya sea porque se rechaza las pretensiones del actor o porque, al acogerlas, las medidas aprobadas inicialmente como provisionales han adquirido el carácter de definitivas. Por supuesto, las medidas provisionales deben levantarse en cualquier momento anterior a los antes señalados, cuando ya se haya logrado el propósito para el cual fueron adoptadas.

Como quiera que sea, es bueno tener presente que la competencia de la Corte se extiende sólo a la adopción de medidas provisionales con el propósito de evitar daños irreparables a las personas, sin que esto constituya la adopción de un fallo provisional en favor del reclamante.

En todo caso, este requisito tampoco supone la existencia de un lapso matemático y preciso, más allá del cual la vigencia de las medidas provisionales resulta necesariamente improcedente. En el caso "Colotenango", el gobierno de Guatemala solicitó al tribunal dejar sin efecto las medidas provisionales decretadas, las cuales ya se habían mantenido en vigencia durante diecinueve meses y —en opinión del gobierno—, dado su carácter temporal, se hacía imperativo dejarlas sin efecto ya que las mismas no debían perpetuarse en el tiempo para que

⁷¹ Cfr. Resolución de la presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 19-XI-1993, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República Argentina, caso "Reggiardo Tolosa"*, párr. 4° de la parte considerativa.

no se desvirtuara su naturaleza³⁸. Sin embargo, a pesar de las acciones tomadas por el gobierno para cumplir con el mandato de la Corte sobre medidas provisionales, y a pesar de que con ellas habrían disminuido los actos de intimidación por parte de los patrulleros civiles, la Corte estimó conveniente, en su deber de prevención, que tales medidas provisionales debían mantenerse en vigor hasta que existiera certeza de que no ocurrirían daños irreparables a la vida e integridad física de las personas protegidas³⁹. En el mismo sentido, al decidir prorrogar las medidas provisionales dispuestas en el caso "Carpio Nicolle", la Corte señaló que, "en razón de lo expresado por la Comisión Interamericana sobre presuntos actos de intimidación y amenaza a algunas de las personas beneficiadas por las medidas provisionales, subsiste la preocupación de la Corte en cuanto a la prevención de daños irreparables resultantes de la violación de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana"⁴⁰.

Por otra parte, la vigencia de las medidas provisionales puede estar condicionada no sólo por su necesidad para evitar daños irreparables sino por la estricta justificación de las mismas. En consecuencia, la duración de estas medidas puede prorrogarse cuando subsistan las circunstancias que las motivaron⁴¹, o pueden ser levantadas ya sea porque han dejado de ser necesarias, o porque no se ha ofrecido evidencia que justifique su continuación. En este sentido, en el caso "Chunimá", la resolución adoptada por la Corte el 1º de agosto de 1991 confirmó la resolución del 15 de julio de ese año adopta-

³⁸ Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1º-II-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala*, caso "Colotenango", párr. 4º de la parte expositiva.

³⁹ Cfr. *ibid.*, párr. 6º de la parte considerativa.

⁴⁰ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1º-II-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala*, caso "Carpio Nicolle", párr. 3º de la parte considerativa.

⁴¹ Cfr. por ejemplo, la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1º-XII-1994, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala*, caso "Colotenango", párr. 8º de la parte considerativa.

da por su presidente, y resolvió "prorrogar su vigencia hasta el 3 de diciembre del mismo año". Si bien la resolución anterior del presidente de la Corte no hacía referencia a ningún plazo para la vigencia de las medidas adoptadas, ella indicaba que, por tratarse de un caso aun no sometido a la jurisdicción de la Corte, ésta carecía de las informaciones sobre los hechos y circunstancias del caso que sí debía poseer la Comisión, la que, por consiguiente, debía hacerlas llegar con la respectiva solicitud para que el órgano jurisdiccional tuviera los elementos de juicio adecuados para decidir. En respuesta a una comunicación del 28 de noviembre, suscripta por el viceministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, el 3 de diciembre de 1991 el presidente de la Corte se dirigió a este último, en una comunicación que concluía agradeciendo al gobierno de Guatemala la diligencia demostrada en el cumplimiento de la resolución sobre medidas provisionales "cuyos efectos terminan hoy al expirar el plazo establecido en ella". Copia de esta comunicación fue transmitida a la Comisión, con fecha 6 de diciembre del mismo año, en reacción a la cual, el 16 de diciembre de 1991, la secretaría ejecutiva de la Comisión solicitó se convocara a una audiencia pública para permitir tanto a la Comisión como al gobierno presentar sus argumentos frente a la Corte, y restablecer las medidas provisionales, con efecto inmediato, hasta la celebración de la referida audiencia. Esta comunicación fue respondida por el presidente de la Corte, con fecha 14 de enero de 1992 y previa consulta con los demás jueces, en la que reitera que la resolución sobre medidas provisionales perdió su vigencia el 3 de diciembre de 1991, "sin que la Comisión hubiera pedido y justificado oportunamente una prórroga de la misma". El presidente le recuerda, además, que la Comisión, en cumplimiento de lo dispuesto por la resolución del 1° de agosto de 1991, tuvo oportunidad entre el 1° de agosto y el 3 de diciembre de 1991 para informar a la Corte sobre los hechos a que hacía referencia extemporáneamente en su escrito del 16 de diciembre, en el que, por lo demás, no adjuntó ninguna prueba que justificara sus aseveraciones, como sí lo hizo el gobierno de Guatemala en su carta del 28 de noviembre de 1991.

Por el contrario, en el caso "Colotenango", si bien la Corte estimó que el gobierno había adoptado providencias tendientes a cumplir con lo dispuesto por ella, consideró que el gobierno no había presentado información fehaciente, que de-

mostrara que las circunstancias de extrema gravedad y urgencia habían cesado, en especial en lo que se refería al cumplimiento de la orden judicial de arresto que pesaba sobre trece patrulleros acusados como sospechosos de los hechos criminales que habían servido como fundamento para la solicitud de medidas provisionales. En consecuencia, el tribunal hizo recaer el peso de la prueba sobre el gobierno y observó que, si bien éste había mostrado buena disposición para adoptar las medidas provisionales decretadas por la Corte, ellas no se habían cumplido en su integridad⁶². Además, considerando que la información enviada tanto por la Comisión como por el gobierno era contradictoria en algunos puntos, específicamente en cuanto a los patrulleros detenidos, y teniendo en cuenta que existía información según la cual continuaban realizándose actos de intimidación y amenaza contra varias de las personas en favor de las que se dictaron las medidas provisionales, la Corte decidió prorrogar una vez más, hasta el 1º de febrero de 1996, las medidas provisionales ordenadas mediante su Resolución del 22 de junio de 1994 y ampliadas por su Resolución del 1º de diciembre de 1994⁶³.

No obstante lo anterior, la Corte no siempre ha indicado la duración precisa de las medidas provisionales dispuestas por ella. En efecto, en el caso "Aleman Lacayo" el tribunal se limitó a requerir al gobierno que le informara mensualmente sobre las medidas provisionales que hubiese tomado⁶⁴. En todo caso, estas medidas fueron levantadas el 10 de enero de 1997, al tomar posesión como presidente de la República de Nicaragua el mismo señor Arnoldo Aleman Lacayo.

Por otra parte, si bien es normal que el gobierno del Estado respectivo se oponga a la solicitud de medidas provisionales, o a su prolongación más allá de la duración original-

⁶² Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 18-V-1995, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso "Coltenango"*, párr. 3º de la parte considerativa.

⁶³ Cfr. *ibid.*, párrs. 3º y 4º de la parte considerativa, y párr. 1º de la parte resolutive.

⁶⁴ Cfr., por ejemplo, la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 2-II-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Nicaragua, caso "Aleman Lacayo"*, párr. 3º de la parte dispositiva.

mente dispuesta por el tribunal, vale la pena mencionar, como un hecho curioso que, por lo menos en un caso, el propio gobierno solicitó que se prorrogaran las medidas provisionales previamente acordadas, por el tiempo que la Corte considerara conveniente⁶⁵.

e) El procedimiento aplicable

La solicitud de medidas provisionales tiene carácter incidental en el curso del procedimiento principal y, de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento de la Corte, las medidas provisionales se pueden disponer en *cualquier estado del procedimiento*, ya sea de oficio o a instancia de parte. En los casos en contra de Honduras, sin hacer referencia a una solicitud de la Comisión, la Corte señaló que había "tenido conocimiento" de que una persona que estaba citada a declarar ante ella había sido asesinada, que otro testigo que ya había comparecido había corrido la misma suerte, y que "según informes recibidos por la Corte, algunos de los testigos que prestaron declaración en dichos casos... (habían) sido objeto de amenazas de muerte por el hecho de haber rendido esos testimonios"⁶⁶, y recordó que tenía competencia para adoptar medidas provisionales de oficio⁶⁷.

Por otra parte, es oportuno recordar que, cuando se trate de asuntos aún no sometidos a su conocimiento, la Corte sólo puede actuar a solicitud de la Comisión, en principio respecto de peticiones que están pendientes ante la Comisión, incluso si ésta aún no se ha pronunciado sobre su admisibilidad.

En cualquier caso, una vez que las medidas provisionales han sido adoptadas por la Corte, ellas sólo pueden ser modificadas o revocadas por el mismo tribunal, careciendo la Comisión de competencia para suspenderlas o alterarlas.

⁶⁵ Cfr. la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1^o-XII-1994, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala*, caso "Cecotzango", párr. 8^o de la parte expositiva.

⁶⁶ Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 15-I-1996, caso "Velásquez Rodríguez", "Fairén Garbí y Solís Corrales", y "Godínez Cruz", párrs. 1^o, 2^o y 3^o de la parte expositiva.

⁶⁷ Cfr. *ibid.*, párr. 4^o de la parte considerativa.

1) La presentación y trámite de la solicitud

La solicitud de medidas provisionales puede ser presentada al presidente de la Corte, a cualquiera de sus jueces, o a la Secretaría de la misma, por cualquier medio de comunicación. En todo caso, quien recibe dicha solicitud debe ponerla de inmediato en conocimiento del presidente. Dada su naturaleza, la Corte debe pronunciarse sobre esta solicitud en forma sumaria, rápida y expedita, sin que este incidente interrumpa, en modo alguno, el examen de la cuestión de fondo; sin embargo, teniendo en cuenta que esas medidas podrían solicitarse en momentos en que el tribunal no se encontrare sesionando, el Reglamento ha considerado la posibilidad de que, antes de que se adopten las medidas provisionales propiamente tales, el presidente de la Corte pueda disponer medidas urgentes.

1.1. *La adopción de "medidas urgentes".* Originalmente, de acuerdo con el artículo 24, párrafo 4°, del Reglamento, si la Corte no estuviere reunida, el presidente debía convocarla sin demora para que se pronunciara sobre dicha solicitud. Esta norma fue eliminada mediante una reforma que la Corte introdujo a su Reglamento el 25 de enero de 1993, y que —con pequeñas variantes— corresponde al artículo 25 número 4 del Reglamento actualmente en vigor⁶⁶, conservando la facultad del presidente para que, en consulta con la Comisión Permanente y, de ser posible, con los demás jueces, pueda requerir del gobierno respectivo que dicte las providencias urgentes necesarias, a fin de asegurar la eficacia de las medidas provisionales que después pueda tomar la Corte en su próximo período de sesiones.

Las medidas urgentes que puede adoptar el presidente de la Corte obedecen al propósito de agilizar el trámite y poder proporcionar un remedio oportuno cuando la Corte no estuviere reunida. De esta disposición se puede deducir que hay una diferencia entre las medidas urgentes y las medidas provisionales. En efecto, la propia Corte ha distinguido entre las medidas provisionales propiamente tales, que sólo puede dictar ella misma, y las "medidas de urgencia" que el presidente puede requerir de las partes, a fin de que las disposiciones

⁶⁶ Reglamento aprobado durante el XXXIV Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 9 al 20-IX-1996.

que eventualmente pueda ordenar el tribunal tengan el efecto buscado y la Corte no se encuentre frente a un hecho consumado⁸⁹. Además, el cumplimiento oportuno de las medidas de urgencia dispuestas por el presidente puede hacer innecesario que la Corte adopte medidas provisionales, como lo refleja la Resolución de la Corte en el caso "Reggiardo Tolosa"⁹⁰.

1.2. *Los alcances del proceso contradictorio.* Teniendo en cuenta la naturaleza y el propósito de esta institución, basada precisamente en la urgencia y en el peligro en la demora, ella no supone necesariamente un procedimiento contradictorio. En realidad, para su aplicación basta lo que la doctrina ha denominado la apariencia de buen derecho, o el *"Jus bonis juris"*, lo cual unido al fin último de la Convención, que es evitar que los derechos humanos se vean menoscabados, justifica plenamente este tipo de procedimiento⁹¹. Éste fue parcialmente aceptado por el gobierno de Guatemala en el caso "Chunimá", al admitir que las "medidas de urgencia" dictadas por el presidente de la Corte "pueden acordarse sin audiencia de parte"⁹²; pero teniendo en cuenta que las medidas de urgencia están previstas en el Reglamento de la Corte para las ocasiones en que ésta no se encuentre reunida, delegando parte de sus atribuciones en el presidente del tribunal, no hay razón para negarle al mandante lo que puede hacer el

⁸⁹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala*, caso "Chunimá", Resolución del 1º-VIII-1991, párr. 8º.

⁹⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República Argentina*, caso "Reggiardo Tolosa", Resolución del 19-I-1994, párr. 1º de la parte resolutive.

⁹¹ En este mismo orden de ideas, debe subrayarse que, en cuanto a la composición de la Corte, hasta la fecha nunca se ha seguido la práctica errónea de invitar al Estado a designar un juez *ad hoc* para pronunciarse sobre medidas provisionales.

⁹² Nota del gobierno de Guatemala, de fecha 24-VII-1991, dirigida al Presidente de la Corte, citada en Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala*, caso "Chunimá", Resolución del 1º-VIII-1991, párr. 3º de la parte expositiva.

mandatario. Sin embargo, en una de las decisiones más recientes se ha querido distinguir en función del contenido o del tipo de la medida provisional de que se trate. En efecto, en el caso "Suárez Rosero", el presidente de la Corte distinguió entre las medidas conservatorias y las restitutorias o anticipativas, sugiriendo que mientras las primeras pueden dictarse sin oír previamente a la contraparte, en las segundas esa audiencia se convierte en un requisito ineludible⁸².

No obstante lo anterior, al menos en un caso, después de pronunciarse sobre las medidas de urgencia, el presidente de la Corte ha convocado al tribunal y a las partes a una audiencia pública para conocer sobre la solicitud de medidas provisionales⁸³. Asimismo, después de adoptar medidas provisionales, la Corte puede convocar a una audiencia pública para conocer sobre la forma cómo el Estado ha dado cumplimiento a las mismas y pronunciarse sobre la necesidad de mantener o ampliar las medidas provisionales ya decretadas⁸⁴. El propósito de la audiencia pública a que se convoca a la Corte no es, simplemente, permitir que el tribunal se pronuncie sobre las medidas provisionales solicitadas, y eventualmente sobre la resolución del presidente disponiendo medidas de urgencia. En realidad, ella también persigue escuchar a las partes sobre el fundamento y la procedencia de dichas medidas. Teniendo en cuenta esta consideración, en el caso "Chunimá" el gobierno de Guatemala solicitó la postergación de la audiencia pública, por un periodo no menor de treinta días, para poder realizar "una minuciosa investigación, obtener informes, escuchar a los pobladores y realizar otras diligencias conexas"⁸⁵; desde

⁸² Cfr. Resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 28-VI-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República del Ecuador*, caso "Suárez Rosero", párrs. 6° y 8° de la parte expositiva.

⁸³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala*, caso "Chunimá", Resolución del 1°-VIII-1991, párr. 7°.

⁸⁴ Cfr., Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1°-XII-1994, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala*, caso "Colotenango", párr. 6°.

⁸⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas Provi-*

luego, una prórroga para pronunciarse sobre medidas provisionales —que por su esencia son urgentes— no parece ser compatible con la naturaleza de esta institución y obviamente no fue acogida por la Corte⁹⁷.

Una vez que la Corte ha acordado determinadas medidas provisionales, del mismo modo que el gobierno puede solicitar la suspensión de las mismas, la Comisión puede pedir que ellas se amplíen. En efecto, en los casos en contra de Honduras, el 18 de enero de 1988 la Comisión solicitó la adopción de medidas específicas, complementarias a las ya decididas por la Corte con fecha 15 de enero del mismo año, petición que fue acogida por la Corte⁹⁸.

2) *La prueba de su procedencia*

La circunstancia de que las medidas provisionales sean excepcionales, y que su procedencia requiera el cumplimiento de determinados requisitos, supone la necesidad de probar la existencia de los mismos. Sin duda, no es indispensable contar con una prueba concluyente, bastando, como ya se indicó, de una apariencia de buen derecho. Pero sí se requiere evidencia de que se está ante un caso de extrema gravedad y urgencia, que puede causar daños irreparables a las personas. En este sentido, en el caso "Chunimá", la Corte expresó que, como se trataba de un caso aun no sometido a la Corte, ésta carecía de la información sobre los hechos y circunstancias del caso que sí debía poseer la Comisión y que, por consiguiente, ésta debía hacerla llegar con la respectiva solicitud, para que el órgano jurisdiccional pudiera contar con los elementos de juicio adecuados para decidir⁹⁹. En este mismo caso, como respuesta a una comunicación de la secretaría ejecutiva de la

ciudadanas Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala, caso "Chunimá", párr. 2°.

⁹⁷ Cfr. *ibid.*, parte resolutive.

⁹⁸ Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19-I-1988, casos "Velásquez Rodríguez", "Fainón Garbí y Solís Corrales" y "Gedínez Cruz", parte resolutive.

⁹⁹ Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1°-VIII-1991, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala, caso "Chunimá"*, párr. 7° de la parte considerativa.

Comisión —protestando porque se había dejado que las medidas provisionales acordadas perdieran su vigencia sin convocar a las partes a una audiencia y pidiendo que las mismas fueran restablecidas—, junto con reprocharle que los hechos a que se refería esta carta se presentaran extemporáneamente al tribunal, el presidente de la Corte observó que en esa comunicación no se adjuntaba prueba alguna que justificara sus aseveraciones, como si lo había hecho el gobierno¹⁰⁰.

Destacando la necesidad de contar con elementos probatorios que le permitan pronunciarse, en el caso "Chipoco" la Corte desestimó la solicitud de medidas provisionales, por que la Comisión no había "presentado al tribunal información suficiente que (permitiera) adoptar dichas medidas, las cuales requieren que la Comisión hubiese acopiado, así sea en forma preliminar, elementos que hagan presumir la veracidad de los hechos denunciados y la existencia de una situación de extrema gravedad y urgencia que pueda causar daños irreparables a las personas"¹⁰¹. En el mismo sentido, en el caso "Penales Peruanos", respecto de una de las medidas solicitadas por la Comisión, basada en falta de asistencia médica y malos tratos a los reclusos, el presidente de la Corte observó que la Comisión no había proporcionado un principio de prueba sobre la veracidad de los hechos denunciados¹⁰². Por el contrario, dado que los hechos motivo de la petición de medidas provisionales habían sido suficientemente difundidos por la prensa nacional e internacional, en el caso "Alejandrino Lacayo" la Corte estimó que tales hechos tenían características de notoriedad y veracidad, y no demandó ninguna prueba

¹⁰⁰ Cfr. Carta del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 14-I-1992, dirigida a la secretaria ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso "Chunimá", párr. 3°.

¹⁰¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Resolución del 27-I-1993, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto del Perú, caso "Chipoco"*, párr. 3° de la parte considerativa.

¹⁰² Cfr. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 14-XII-1992, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto del Perú, caso "Penales Peruanos"*, párr. 6° de la parte considerativa.

adicional¹⁹³. Desde luego, la jurisprudencia antes citada también tiene el efecto de subrayar el carácter excepcional de los casos en que se puede pedir medidas provisionales respecto de un asunto que aun no ha sido sometido a la Corte, debiendo demostrarse la necesidad y urgencia de dichas medidas. En realidad, la Corte no ha pedido que se demuestre plenamente la veracidad de los hechos alegados, sino que la propia Comisión ofrezca bases razonables para presumir como cierta su existencia, sin limitarse a transcribir los hechos informados por los denunciantes¹⁹⁴.

Pero exigir a la Comisión que presente elementos probatorios obtenidos con independencia de los acompañados por los propios peticionarios, en un caso que se supone es de extrema gravedad y urgencia, ciertamente parece ser inadecuado, colocando una barrera insalvable para la utilización de este procedimiento. Sobre este particular, conviene recordar que la propia Corte ha sostenido que, en los procesos sobre violación de derechos humanos, la defensa del Estado no puede descansar sobre la imposibilidad del demandante de allegar pruebas que, en muchos casos, no pueden obtenerse sin la cooperación del Estado.

Afortunadamente, en la jurisprudencia más reciente, las demandas formuladas por la Corte en materia de evidencia se apartan del criterio sustentado en los párrafos anteriores. Por el contrario, respecto de casos que ya está conociendo, el criterio de la Corte parece ser más flexible en cuanto a la prueba necesaria para adoptar medidas provisionales. En efecto, en el caso "Caballero Delgado y Santana", en el cual la Comisión alegó que los testigos en el citado caso habrían sido objeto de continuas amenazas de represalias para el caso de que rindieran testimonio ante la Corte —como en efecto lo hicieron—, temiéndose por su vida e integridad física; la Corte expresó

¹⁹³ Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 2-II-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respeto de Nicaragua, caso "Alejandrino Lacayo"*, párr. 3º de la parte considerativa.

¹⁹⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso "Velásquez Rodríguez", sentencia del 29-VII-1988, serie C, nro. 4, párr. 135, y caso "Godínez Cruz", sentencia del 20-I-1989, serie C, nro. 5, párr. 141.

que, en esas circunstancias, por provenir de la Comisión, para la Corte merecían "credibilidad sus afirmaciones para otorgar *prima facie* a esta situación las características de extrema gravedad y urgencia que justifican que la Corte tome las medidas provisionales que considere pertinentes con el fin de evitar daños irreparables a aquellas personas en cuyo favor se solicitan"¹⁹⁵. Este mismo criterio fue reiterado en el caso "Carpio Nicolle", que no era un asunto que el tribunal estuviera conociendo para pronunciarse sobre el fondo de la denuncia y en el que, por lo tanto, no disponía de información distinta de la aportada por la Comisión¹⁹⁶.

En todo caso, hay que observar que lo único que se requiere probar es que se trata de un supuesto de extrema gravedad y urgencia, que hace necesario evitar daños irreparables a las personas. Pero no hay que probar que la amenaza de un daño irreparable proviene precisamente del Estado. Sobre este particular, en los casos en contra de Honduras, con motivo de las amenazas contra su vida de que fueron objeto dos personas que habían declarado como testigos en los citados casos, el presidente de la Corte se dirigió al gobierno de dicho país expresándole que no contaba en el momento con suficientes elementos de juicio para tener certeza de las personas o entidades a las que pudieran atribuirse esas amenazas pero que, a pesar

¹⁹⁵ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 7-XII-1994, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Colombia, caso "Caballero Delgado y Santana"*, párr. 3° de la parte considerativa. Cfr., en esta misma sentido, Resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 26-VII-1995, *Ampliación de las Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Guatemala, caso "Carpio Nicolle"*, párr. 4° de la parte considerativa, y la Resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 16-VIII-1995, *Medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Guatemala, caso "Blaise"*, párr. 4° de la parte considerativa.

¹⁹⁶ Cfr. la Resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 26-VII-1995, *Ampliación de las Medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Guatemala, caso "Carpio Nicolle"*, párr. 4° de la parte considerativa, confirmada por la Resolución dictada por la Corte el 16-VIII-1995 en el mismo caso.

de esto, le solicitaba que tomara las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la vida de esas personas¹⁰⁷.

Por otra parte, al establecer los elementos que configuran una situación en que resulta procedente aplicar medidas provisionales, el tribunal también ha tenido en cuenta la importancia de los indicios o presunciones. En el caso "Chunimá", luego de observar que el gobierno reconoció la existencia de un conflicto armado interno desde hacía treinta años, así como los hechos de violencia que ocurrían en la zona, expresó que, aunque este reconocimiento genérico no implicaba aceptar como ciertos los hechos denunciados, permitía presumir la existencia de una situación en que se podrían producir daños irreparables a las personas¹⁰⁸.

En este mismo orden de ideas, la Corte tampoco ha sido indiferente a la responsabilidad que le corresponde como órgano de protección de los derechos humanos. En consecuencia, este elemento también ha sido considerado con un efecto directo sobre la prueba requerida en el caso "Blake", luego de establecer que el caso estaba siendo conocido por el tribunal, la Corte expresó que era su deber "evitar daños irreparables a las personas, lo cual supone velar por la completa seguridad de sus familiares y determinar si las medidas tomadas por Gobierno han sido suficientes"¹⁰⁹. Similarmente, al pronunciarse sobre la prórroga de las medidas provisionales decretadas en el caso "Colotenango", y aunque éste no se encontraba sometido a la Corte para pronunciarse sobre el fondo de la petición, ella señaló que, "a pesar de que las distintas acciones

¹⁰⁷ Cfr. Carta del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 6-XI-1987, dirigida al Gobierno de Honduras para que adopte medidas necesarias para garantizar la vida y propiedades de los testigos Jiménez Puerto y Custodio López, en los casos "Velásquez Rodríguez", "Farrero Garbí y Solís Corrales", y "Godínez Cruz", párr. 2º de la carta.

¹⁰⁸ Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1º-VIII-1991, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República de Guatemala, caso "Chunimá"*, párr. 6º, letra a), de la parte considerativa.

¹⁰⁹ Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 22-IX-1995, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República de Guatemala, caso "Blake"*, párr. 5º de la parte considerativa.

tomadas por el Gobierno para cumplir con el mandato de las resoluciones sobre excepciones preliminares (sic) dictadas por la Corte, han permitido disminuir en buena medida los actos de intimidación por parte de los patrulleros civiles, ésta estima conveniente, en su deber de prevención, que las medidas provisionales se mantengan en vigor hasta tanto exista certeza de que no ocurrirán daños irreparables a la vida e integridad física de las trece personas protegidas”¹¹⁰.

3) La ampliación de las medidas solicitadas

Como resultado de un cambio de circunstancias, o de hechos nuevos que puedan significar un agravamiento de la situación original, la Comisión puede pedir que se amplíen las medidas provisionales, ya sea en lo que concierne a la naturaleza de la protección requerida o a las personas a quienes se solicita proteger. El escrito presentado por la Comisión en los casos en contra de Honduras, pidiendo a la Corte que adoptara medidas específicas, complementarias a las decididas con anterioridad¹¹¹, corresponde a la primera categoría. En cuanto a la segunda, en el caso “Carpio Nicolle”, luego de introducida la solicitud de medidas provisionales, y después de que el presidente de la Corte ya había dispuesto medidas urgentes, la Comisión solicitó que se ampliaran estas medidas para extender su protección a otra persona. Según el presidente de la Corte, la solicitud de la Comisión presentaba hechos nuevos, que afectaban a una persona que no estaba incluida en la lista de protegidas por las medidas urgentes dictadas con anterioridad, por lo que estas medidas se ampliaron en favor de esa persona, y se dispuso que se investigara y sancionara a los responsables de los hechos denunciados¹¹².

¹¹⁰ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1-II-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala, caso “Celotzangó”, párr. 8º de la parte considerativa*. La referencia a “excepciones preliminares” debe, sin duda, entenderse como “medidas provisionales”.

¹¹¹ Cf. la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 19-I-1988, casos “Velásquez Rodríguez”, “Fairén Garbí y Solís Corrales” y “Godínez Cruz”.

¹¹² Cf. la Resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 26-VII-1995, *Ampliación de las Medidas Provisionales*.

4) El desistimiento

Por otra parte, independientemente de la gravedad y urgencia de la situación que originó la solicitud de medidas provisionales, no hay que descartar que, como consecuencia de un cambio fundamental de circunstancias, la Comisión pueda desistir de su petición, ya sea porque no subsisten los motivos que la originaron, o porque se han originado hechos nuevos que no las hacen indispensables. Esta situación precisamente es la que se presentó en el caso "Suárez Rosero", en el que la Comisión había solicitado como medida provisional la puesta en libertad del afectado sin perjuicio de que continuara el proceso, por haber permanecido detenido por un período más largo de lo que le hubiera correspondido si hubiera sido juzgado y condenado. Al ser puesto en libertad por las autoridades ecuatorianas antes de que la Corte se pronunciara, la Comisión comunicó al tribunal que la seguridad del Sr. Suárez Rosero y su familia ya no parecía estar en riesgo y que, por consiguiente, se desistía de la solicitud de medidas provisionales (aunque no del procedimiento principal de la demanda pendiente ante la Corte), reservándose el derecho de elevar una nueva solicitud en el caso de que las circunstancias cambiaran. En consecuencia, habiendo terminado las razones que llevaron al presidente de la Corte a dictar medidas urgentes, y teniendo en cuenta el desistimiento de la Comisión, la Corte levantó las medidas urgentes dispuestas previamente por su presidente¹¹³.

5) La supervisión de su cumplimiento

Independientemente del compromiso asumido por los Estados, que supone cumplir de buena fe con las obligaciones contraídas en el marco de la Convención, y sin perjuicio de

uales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de Guatemala, caso "Carpio Nicolle", párrs. 3^o de la parte expositiva, 2^o y 3^o de la parte considerativa, y 1^o de la parte resolutive.

¹¹³ Cfr. la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 28-VI-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República del Ecuador*, caso "Suárez Rosero", párrs. 6^o y 7^o de la parte expositiva, 2^o y 3^o de la parte considerativa, y la parte resolutive.

que éstos puedan acatar las decisiones de instancias internacionales con el deseo de evitar una publicidad adversa, en una materia tan delicada como esta, es necesario disponer de mecanismos de supervisión y control. En el sistema interamericano, el órgano competente para supervisar el cumplimiento de las medidas decretadas es el mismo tribunal que las decretó. Sin embargo, ello no impide que la Corte pueda encomendar a la Comisión la verificación del cumplimiento de las medidas adoptadas, como ocurrió efectivamente en el caso "Bustíos-Rojas"¹¹⁴.

El tribunal suele solicitar al gobierno que le informe, en un plazo breve que se determina en cada caso, sobre las medidas concretas que haya adoptado en cumplimiento de la resolución del tribunal¹¹⁵. Asimismo, la Corte puede transmitir esta información a la Comisión para que, dentro de un plazo preestablecido, le remita sus propias observaciones¹¹⁶.

En la práctica, esta labor de supervisión puede incluir un procedimiento de tipo contradictorio, ya sea porque el tribunal puede requerir de la Comisión que informe periódicamente sobre las medidas tomadas por el gobierno¹¹⁷, o porque se pide a la Comisión que remita a la Corte sus observaciones sobre la información proporcionada por el gobierno¹¹⁸.

¹¹⁴ Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 17-I-1991, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto del Perú*, caso "Bustíos-Rojas", párr. 3° de la parte resolutiva.

¹¹⁵ Cfr. por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala*, caso "Colotenango", Resolución del 22-VI-1994, párr. 4° de la parte resolutiva.

¹¹⁶ Cfr. por ejemplo, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 18-V-1993, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, caso "Colotenango", párr. 4° de la parte resolutiva.

¹¹⁷ Cfr., por ejemplo, la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1°-II-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala*, caso "Colotenango", párr. 4° de la parte dispositiva.

¹¹⁸ Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 2-II-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Nicaragua*, caso "Alejandra Lacayo", párr. 3° de la parte dispositiva.

La Corte debe incluir, en su informe anual a la Asamblea General de la OEA, una relación de las medidas provisionales que haya ordenado en el periodo del informe y, cuando dichas medidas no hayan sido debidamente ejecutadas, podrá formular las recomendaciones que estime pertinentes.

f) El tipo de medidas procedentes

De acuerdo con el artículo 63 número 2 de la Convención, el tribunal "podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes", con lo cual le ha otorgado un amplio margen de discrecionalidad para elegir las medidas más apropiadas. Teniendo en cuenta la variedad de situaciones en que ellas pueden ser procedentes —al igual que la ausencia de limitaciones en cuanto a las modalidades que pueden adoptar—, no es posible ofrecer una lista cerrada de las eventuales medidas provisionales que la Corte puede adoptar. Las únicas limitaciones que el tribunal debe tener en cuenta son las relacionadas con el propósito de estas medidas y con el carácter temporal de las mismas. De manera que, en esta materia, el tribunal tiene a su disposición una inmensa gama de posibilidades.

A pesar de lo expresado en el párrafo anterior, es interesante observar que, en una primera etapa, la Corte demostró muy poca imaginación en cuanto al tipo de medidas provisionales que adoptaba. Incluso hoy día es posible que se limite a requerir del gobierno que adopte, sin dilación —en forma innominada—, *cuantas medidas sean necesarias para proteger los derechos de las personas señaladas en la solicitud de medidas provisionales, y pedir que se le informe sobre las medidas efectivamente adoptadas*, absteniéndose de indicar las acciones precisas que el Estado debía ejecutar. Aunque este enfoque no es del todo inaceptable, y tiene la ventaja de especificar el resultado que se exige del Estado, entregando a éste la determinación de los medios pertinentes para lograrlo, no siempre resulta aconsejable y, por consiguiente, tampoco hay que descartar que el tribunal pueda indicar medidas concretas de protección. En tal sentido, en el caso "Bustios-Rejas" —sin perjuicio de tomar nota de las medidas adoptadas por el propio gobierno a instancias del presidente del tribunal—, la Corte requirió específicamente al gobierno del Perú que estableciera autoridades civiles de enlace en Lima, Aysacucho y Huanta, para recibir las comunicaciones de urgencia de las

personas bajo protección¹¹⁹. Asimismo, en el caso "Alemán Lacayo" —luego de indicar que Nicaragua debía adoptar las medidas necesarias para preservar la vida e integridad personal del Sr. Alemán Lacayo y evitarle daños irreparables—, el tribunal requirió que se investigaran los hechos (el atentado en contra de la vida del candidato presidencial Arnaldo Alemán Lacayo), y que se castigara a los responsables de los mismos¹²⁰. Y en el caso "Colotenango" se requirió del gobierno que, además de las medidas ya tomadas, estableciera mecanismos de control y vigilancia sobre las patrullas civiles que actuaban en Colotenango¹²¹. En el mismo sentido, en el caso "Blake", la Corte confirmó las medidas previamente dispuestas por su presidente, en el sentido de solicitar al gobierno que adoptara cuantas medidas fueran necesarias para que las personas en cuyo favor se solicitaron las medidas provisionales pudieran seguir viviendo en su lugar de residencia, y que se les garantizara que no serían perseguidas o amenazadas por agentes del Estado o por personas que actuaran con su aquiescencia¹²².

¹¹⁹ Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 13-I-1991, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto del Paraíso (caso "Bustros-Rejas")*, párr. 3º de la parte resolutive.

¹²⁰ Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 2-II-1990, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Nicaragua, caso "Alemán Lacayo"*, párr. 3º de la parte dispositiva. Por el contrario, en los casos en contra de Honduras, la Corte se limitó a "instar" al gobierno de ese país para que extremara todos los medios a su alcance para investigar los repudiables crímenes de dos testigos en los citados casos, identificar a los culpables y aplicarles las sanciones previstas en el derecho interno hondureño. Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 15-I-1988, casos "Velásquez Rodríguez", "Farrón Gortí y Solís Corrales", y "Gedines Cruz", párr. 2º de la parte resolutive.

¹²¹ Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1-II-1990, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala, caso "Colotenango"*, párr. 3º de la parte dispositiva.

¹²² Cfr. la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 23-IX-1995, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República de Guate-*

En casos recientes, resulta interesante observar cómo la Corte ha puesto especial énfasis en la investigación y sanción de hechos delictivos, en cuanto medida de protección que, de no cumplirse a cabalidad, simplemente garantiza la impunidad de ese crimen y constituye una violación del deber de garantía de los derechos humanos asumido por los Estados. En el caso "Serech y Saquic", la Corte consideró que las investigaciones penales practicadas por el Estado no habían sido suficientes ni eficaces, por lo que requirió al gobierno de Guatemala que tomara, "como elemento esencial del deber de protección, medidas eficaces para investigar los hechos denunciados, con plena garantía de la independencia de los jueces y, en su caso, sancionar a los responsables"¹²³. Según el tribunal, el Estado está obligado a investigar toda situación en la que pudieran haberse violado los derechos humanos protegidos por la Convención, y dicha obligación —como las de prevenir y sancionar— debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico y no como una mera formalidad¹²⁴. Asimismo, en el caso "Carpio Nicolle" el presidente de la Corte hizo suyo el argumento de la Comisión en el sentido de que el desarrollo de los acontecimientos revelaba "la existencia de un proceso deliberado de obstruir el proceso judicial"¹²⁵, poniendo de relieve la importancia que se atribuye a la investigación y sanción de hechos criminales como parte de la obligación de garantía de los derechos humanos que han asumido los Estados. En estas circunstancias, resulta fácilmente comprensible que, en el caso "Colotenango", la Corte haya requerido al Estado que pusiera los medios a su alcance

mal, caso "Blake", párr. 1° de la parte dispositiva, en relación con la Resolución del presidente de la Corte en el mismo caso, de fecha 16-VIII-1995, párr. 2° de la parte dispositiva.

¹²³ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 28-VI-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República de Guatemala, caso "Serech y Saquic"*, párr. 5° de la parte considerativa.

¹²⁴ Cfr. *ibid.*, párr. 6° de la parte considerativa.

¹²⁵ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 4-VI-1995, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República de Guatemala, caso "Carpio Nicolle"*, párr. 3° de la parte considerativa.

—obviamente todos— a fin de cumplir la orden judicial de arresto que pesaba sobre trece patrulleros acusados como sospechosos de los hechos criminales denunciados en ese caso¹²⁶.

Por otra parte, las medidas provisionales que se requiera de la Corte deben ser compatibles con la naturaleza y el propósito de esta institución, razón por la cual el tribunal no dispone de absoluta discrecionalidad y no cualquier medida resulta procedente. Desde luego, tanto las medidas que se dispongan por el tribunal como la forma en que ellas sean acordadas no pueden prejuzgar sobre el fondo de la controversia ni pueden convertirse en una condena anticipada del Estado¹²⁷. En el caso "Penales Peruanos", la resolución del presidente de la Corte expresó que algunas de las medidas solicitadas no podían considerarse propiamente de carácter cautelar y provisional en los términos del inciso 2° del artículo 63 de la Convención, puesto que se referían a la autorización del propio gobierno a fin de permitir a la Comisión que realizara una inspección *in situ* de las instalaciones penitenciarias del Perú, situación que se encuentra regulada por los artículos 48 número 2 de la Convención y 44 número 2 del Reglamento de la Comisión, preceptos que requieren el consentimiento previo del gobierno para la práctica de dichas visitas, consentimiento que no podría suplirse con una resolución del presidente de la Corte¹²⁸. En el mismo sentido, refiriéndose al caso "Chipoco", el juez Fix-Zamudio ha sostenido que la solicitud que la Comisión, en cuanto a requerir del gobierno del Perú que confirmara a la mayor brevedad posible la veracidad de los hechos denunciados, resultaba a todas luces inaceptable como medida provi-

¹²⁶ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1°-XII-1994, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Guatemala, caso "Colatenango"*, párr. 2° de la parte resolutive.

¹²⁷ En este sentido, *cf.* la Resolución de la Corte Permanente de Justicia Internacional en *German Interests in Polish Upper Silesia and the Factory at Chorzów, order (interim protection)*, November 21, 1927, serie A no. 12, págs. 9-11.

¹²⁸ *Cf.* Resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 14-XII-1992, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto del Perú, caso "Penales Peruanos"*, párr. 5° de la parte considerativa.

sional¹²⁰, porque obviamente su función no es el establecimiento de los hechos. En otros casos, el tribunal simplemente ha omitido pronunciarse sobre alguna de las medidas pedidas por la Comisión, sin referirse a la pertinencia de las mismas. A título ilustrativo, en el caso "Alemán Lacayo" la Corte guardó silencio sobre la petición de la Comisión en el sentido de que se solicitara al Gobierno de Nicaragua le otorgara al Sr. Arnoldo Alemán "un automóvil blindado, a fin de que (pudiera) desplazarse por todo el territorio nacional sin temor de ser perseguido o atacado por los grupos armados irregulares"¹²¹.

En nuestra opinión, esta institución podría, eventualmente, utilizarse para suspender la ejecución de leyes o reglamentos nacionales cuya aplicación pueda ocasionar un daño irreparable a las personas, en violación a los derechos consagrados en la Convención. Tal es el fundamento de las medidas provisionales dispuestas por la Corte en el caso "Loayza Tamayo", para que el Estado del Perú modificara la situación en que se encontraba encarcelada la Sra. María Elena Loayza Tamayo (incomunicada, sin ver la luz del sol, encerrada en una celda muy pequeña durante veintitrés horas y media cada día), con el propósito de que esa situación se adecuara a lo previsto en el artículo 5° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹²². Asimismo, estas medidas pueden encontrar aplicación en casos en que sea necesario

¹²⁰ Cfr. la comunicación del juez Héctor Fix-Zamudio, de fecha 20-XI-1992, dirigida al secretario de la Corte, en su condición de presidente de la misma, en relación con la solicitud de medidas provisionales en el caso "Chipeco" y en el caso "Penales Peruanos", pág. 3. No obstante el lenguaje de la Convención, que habla de medidas provisionales, la misiva del juez Fix-Zamudio se refiere a medidas cautelares, que es la denominación utilizada por el Reglamento de la Comisión para las medidas que ella puede solicitar directamente de los Estados involucrados.

¹²¹ Cfr. la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 2-III-1998, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Nicaragua*, caso "Alemán Lacayo", párr. 2° de la parte expositiva y párr. 1° de la parte resolutive.

¹²² Cfr. la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 13-IX-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto del Perú*, caso "Loayza Tamayo", párr. 1° de la parte resolutive.

suspender una orden de expulsión o de extradición, cuando existan fundadas razones para temer que con ella se expondrá a una persona a su eliminación física, a la tortura, o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, o cuando se trate de poner remedio a una privación arbitraria de la libertad. Aunque la Corte no alcanzó a pronunciarse sobre el particular, debido al desistimiento de la Comisión después de que el Ecuador dispuso la libertad del afectado, en el caso "Suárez Rosero", teniendo en cuenta que el afectado había sido mantenido en detención preventiva por un periodo más largo que lo prescripto si hubiese sido juzgado y condenado, la Comisión había solicitado a la Corte, como medidas provisionales, las necesarias para que el Sr. Suárez Rosero fuera puesto en libertad inmediatamente, sin perjuicio de la continuación de los procedimientos¹³².

Teniendo en consideración la dinámica de la situación y la posibilidad de que se planteen hechos nuevos, ocasionalmente la Corte ha estimado conveniente señalar en forma expresa que, si fuere el caso, el presidente de la Corte podrá ordenar las medidas adicionales pertinentes¹³³.

g) La naturaleza jurídica de las medidas provisionales

A juicio de quien escribe estas líneas, el carácter vinculante de las medidas provisionales no ofrece ninguna duda, y ellas deben ser acatadas por los Estados no sólo en virtud de la norma *pacta sunt servanda*, sino porque su obligatoriedad es una consecuencia necesaria del órgano jurisdiccional del cual emanan.

El artículo 63 número 2 de la Convención se refiere a las medidas provisionales que la Corte podrá "tomar", lo que, en

¹³² Cfr. la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 28-VI-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República del Ecuador*, caso "Suárez Rosero", párrs. 3° y 4° de la parte expositiva.

¹³³ Cfr. la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 19-IX-1995, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República de Guatemala*, caso "Carpio Nicolle", párr. 5° de la parte resolutoria.

nuestra opinión, sugiere que ellas tienen un carácter vinculante. Además, la naturaleza jurisdiccional del órgano que las adopta, unido al propósito de dichas medidas, sugiere que ellas son de obligatorio cumplimiento. Esta conclusión está en sintonía con el artículo 25 del Reglamento de la Corte, cuyo párrafo 1º dispone que la Corte "podrá ordenar" las medidas provisionales que considere pertinentes. En el mismo sentido, el párrafo 4º de la disposición que comentamos dispone que el presidente de la Corte requerirá del gobierno respectivo que dicte las providencias urgentes necesarias a fin de asegurar la eficacia de las medidas provisionales que después pueda tomar la Corte. En este mismo sentido, el artículo 25 número 5 del Reglamento de la Corte también resalta el carácter obligatorio de las medidas provisionales, al disponer que el tribunal incluirá en su informe anual a la Asamblea General de la OEA una relación de las medidas provisionales "que haya ordenado" y que no hayan sido debidamente "ejecutadas", formulando las recomendaciones que estime pertinentes.

El tribunal también ha relacionado el artículo 63 número 2 con el artículo 1º número 1 de la Convención, concluyendo que el Estado está obligado a adoptar las medidas que sean necesarias para preservar la vida y la integridad de aquellas personas cuyos derechos pudieren estar amenazados¹²⁴, o simplemente ha subrayado la obligación que tienen el Estado de prevenir las violaciones a los derechos humanos y de investigar los hechos que motivan toda solicitud de medidas provisionales, a fin de identificar a los responsables e imponerles las sanciones pertinentes para evitar que tales hechos se repitan¹²⁵.

¹²⁴ Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 19-IX-1995, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República de Guatemala*, caso "Corpio Nicolle", párrs. 1º, 2º y 3º, de la parte considerativa.

¹²⁵ Cfr. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 2-11-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de Nicaragua*, caso "Alejón Lacayo", párr. 6º de la parte considerativa.

No obstante la naturaleza vinculante de las medidas provisionales que puede disponer la Corte, el lenguaje de sus resoluciones no siempre resulta suficientemente categórico, a veces solicitando o instando, y en otras ocasiones limitándose a requerir al gobierno del Estado involucrado que adopte las medidas que sean indispensables. A título ilustrativo, en el caso "Penales Peruanos" la resolución del Presidente señaló, de modo muy tímido, que no procedía solicitar que el gobierno del Perú tomara medidas urgentes de carácter preliminar¹²⁶. Sin embargo, a partir de la resolución del 1° de febrero de 1996, recaída en el caso "Colotenango", junto con disponer la prórroga de las medidas provisionales "ordenadas" previamente¹²⁷, inmediatamente después de la firma de los jueces de la Corte, a estas resoluciones se les ha agregado la frase "comuníquese y ejecútase", con lo cual se ha puesto de relieve la obligación que tienen los Estados de dar cumplimiento a las mismas.

Por otro lado, es necesario determinar si las medidas —o, en el nuevo Reglamento, providencias— urgentes que adopte el presidente de la Corte tienen el mismo efecto vinculante que las medidas provisionales que adopte la Corte. En nuestra opinión, la respuesta es afirmativa. El procedimiento señalado para la adopción de las medidas —o providencias— urgentes requiere que el presidente consulte a la Comisión Permanente de la Corte y, de ser posible, a los demás jueces¹²⁸. El propósito que se persigue con estas providencias es evitar que, al momento de adoptar su decisión, la Corte se encuentre con un hecho consumado, y permitir que las medidas provisionales que pueda adoptar el tribunal tengan un efecto útil. Por consiguiente, esto supone que las providencias urgentes también son de naturaleza obligatoria. Dada la índole de esta institución, cuando —no estando reunida la Cor-

¹²⁶ Cfr. Resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 14-XII-1992, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respeto del Perú*, caso "Penales Peruanos", párr. 1° de la parte resolutive.

¹²⁷ Cfr. la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 1°-II-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respeto de Guatemala*, caso "Colotenango", párr. 2° de la parte resolutive.

¹²⁸ Cfr. el párr. 4° del art. 25 del Reglamento de la Corte.

te— su presidente adopta una resolución indicando *providencias urgentes*, él está actuando en nombre del tribunal en un asunto que por su propia naturaleza no puede esperar. La distinción sugerida por el presidente de la Corte en el caso "Suárez Rosero", sosteniendo que el presidente únicamente estaría facultado para decretar medidas urgentes —que probablemente corresponderían a las conservatorias—, mientras que la procedencia de las medidas de carácter restitutorio o anticipativo sólo podrían ser dispuestas por la Corte¹⁹⁹, no altera la conclusión anterior, en cuanto a la obligatoriedad de unas y otras.

Colorón

Tanto las medidas cautelares que puede disponer la Comisión como las medidas provisionales, a cargo de la Corte, constituyen dos mecanismos de acción urgente previstos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, destinados a evitar un daño irreparable a las personas, y que no han sido suficientemente utilizados. Se trata, desde luego, de un instrumento extraordinario, reservado para circunstancias excepcionales, cuyo uso no se puede trivializar. Pero, en casos de extrema gravedad y urgencia, estos procedimientos ofrecen un recurso relativamente eficaz ante instancias internacionales que, con un uso más intenso, pudieran perfeccionarse y cristalizar en un instrumento de la mayor importancia para brindar protección oportuna de los derechos humanos.

En realidad, el solo hecho de denunciar ante una instancia internacional una situación de extrema gravedad y urgencia, unido a la publicidad que se pueda dar al caso, puede, en ciertas circunstancias, ser suficiente para evitar daños irreparables a las personas. Como quiera que sea, las medidas provisionales dispuestas hasta la fecha han resultado efica-

¹⁹⁹ Cfr. Resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 28-VI-1996, *Medidas Provisionales Solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de la República del Ecuador*, caso "Suárez Rosero", párrs. 6^o y 8^o de la parte expositiva.

ces, en cuanto las personas protegidas no han sido objeto de nuevos atentados en contra de su vida o su integridad física.

Por otra parte, se hace absolutamente imprescindible desarrollar este procedimiento y evitar que las tendencias más conservadoras en el seno de la Corte logren imponer criterios que puedan desvirtuar el carácter de esta institución, o introducir elementos que restrinjan indebidamente el acceso a un recurso internacional esencial para evitar daños irreparables a las personas.