

CAPACIDAD CONSULTIVA DEL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

En marzo de 2010, el CJI adoptó el documento titulado “[Fortalecimiento de la Capacidad Consultiva del Comité Jurídico Interamericano](#)” que presenta [recomendaciones y propuestas](#) para fortalecer sus competencias tendientes a resolver consultas y responder a encargos.

* * *

76º PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES
15 al 24 de marzo de 2010
Lima, Perú

OEA/Ser. Q
CJI/doc.340/09 rev.1 corr.1
24 marzo 2010
Original: español

INFORME DEL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD CONSULTIVA DEL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

1. DEFINICIÓN DE LAS COMPETENCIAS Y/O ATRIBUCIONES DEL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

1.1 Marco normativo aplicable

Las competencias y/o atribuciones del Comité Jurídico Interamericano de la OEA se encuentran reguladas por tres instrumentos jurídicos de naturaleza diversa: la Carta de la OEA, el Estatuto y el Reglamento del Comité.

Las disposiciones relativas a las competencias del Comité contenidas en estos tres instrumentos, tienen por tanto una jerarquía normativa diferente, en tanto el primero es un tratado internacional de carácter fundacional, el segundo está contenido en sucesivas resoluciones aprobadas por la Asamblea General de la OEA,¹ mientras que el tercero fue adoptado y sucesivamente modificado por resoluciones del propio Comité.²

Veamos entonces cuáles son las competencias otorgadas al Comité Jurídico Interamericano en estos tres instrumentos.

1.2 Competencias del Comité Jurídico Interamericano

¹ El Estatuto fue aprobado por resolución de la Asamblea General de la OEA AG/RES. 89 (II-O/72) en su segundo período ordinario de sesiones, celebrado en Washington D.C., del 11 al 21 de abril de 1972. El Estatuto fue posteriormente modificado por la Resolución AG/RES. 885 (XVII-O/87) aprobada en el décimo séptimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, celebrada en Washington D.C., en noviembre de 1987, y por la resolución AG/RES. 2282 (XXXVII-O/07) aprobada en el trigésimo séptimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, celebrada en Panamá, en junio de 2007.

² El Comité aprobó su primer Reglamento el 15 de agosto de 1949. Posteriormente, aprobó un nuevo Reglamento en el período ordinario de sesiones celebrado del 25 de julio al 23 de agosto de 1972, habiendo sido enmendado en los períodos ordinarios de sesiones de enero-febrero de 1976, agosto de 1986, enero-febrero de 1987 y julio-agosto de 1991.

De una lectura integral, conjunta y sistemática de los tres instrumentos antes mencionados,³ es posible concluir que el Comité Jurídico Interamericano de la OEA tiene cinco competencias o atribuciones principales:

a. Absolver consultas (esto es, brindar asesoría) sobre asuntos jurídicos de carácter internacional que le sean requeridas por los órganos de la OEA (competencia consagrada en el artículo 99 de la Carta, en el artículo 12 literal a) del Estatuto y en el artículo 5 literal a) del Reglamento).

b. Realizar estudios y trabajos preparatorios sobre asuntos jurídicos de carácter internacional encomendados por la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o los Consejos de la Organización (competencia consagrada en el artículo 100 de la Carta, en el artículo 12 literal b) del Estatuto y en el artículo 5 literal b) del Reglamento).

c. Realizar, por iniciativa propia, los estudios y trabajos preparatorios que considere convenientes (competencia consagrada en el artículo 100 de la Carta, en el artículo 12 literal c) del Estatuto y en el artículo 6 literal a) del Reglamento).⁴

d. Sugerir la celebración de conferencias y reuniones especializadas sobre temas jurídicos de carácter internacional (competencia consagrada en el artículo 100 de la Carta, en el artículo 12 literal d) del Estatuto y en el artículo 6 literal b) del Reglamento).⁵

e. Establecer relaciones de cooperación con entidades nacionales e internacionales dedicadas al desarrollo o codificación del Derecho Internacional o al estudio, investigación, enseñanza o divulgación de asuntos jurídicos de interés internacional (competencia consagrada en el artículo 103 de la Carta, en el artículo 12 literal e) del Estatuto y en el artículo 7 del Reglamento).⁶

Adicionalmente, la Carta de la OEA y el Reglamento del Comité Jurídico Interamericano hacen mención a otras dos competencias, las mismas que no están presentes en el capítulo “Atribuciones” del Estatuto. Sin embargo, este último instrumento hace referencia a ellas, cuando en su artículo 3 alude a las “finalidades” del Comité e indirectamente en el artículo 33 (Secretaría) señala el procedimiento para tramitar las opiniones del Comité al interior de la Organización. Estas competencias adicionales son:

³ En este punto, resulta fundamental la aplicación del Principio de interpretación de los tratados denominado *Del Contexto* según el cual, se debe analizar “el conjunto del tratado o instrumento internacional en cuestión, cada una de sus partes y todas ellas relacionadas entre sí. El contexto del tratado puede también desprenderse de otros instrumentos diferentes al tratado mismo, como podrían ser las resoluciones dictadas” sobre dicho texto. Al respecto, véase DE LA GUARDIA, Ernesto. **Derecho de los Tratados Internacionales**. Buenos Aires: Ábaco de Rodolfo De Palma, 1997, p. 211; YASSEEN, Mustafá. “L’interprétation des traités d’après la Convention de Vienne sur le droit des traités”. En: *RCADI*, 1976-III, T. 151, p. 1-114; NOVAK, Fabián y Luis GARCÍA-CORROCHANO. **Derecho Internacional Público**. t. I: Introducción y Fuentes. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000, p. 209.

⁴ Nótese en este caso, que si bien el Reglamento no incorpora esta competencia en su artículo 5 y, por tanto, no la califica como “atribución principal”, sí la establece en su artículo 6, que al igual que el artículo 5, está contenido en el título III denominado “Atribuciones”.

⁵ En relación a esta competencia, sólo el Estatuto precisa que la sugerencia puede ser hecha a la Asamblea General o a los Consejos de la OEA, lo cual traduce el consenso que tuvo el Grupo de Trabajo correspondiente, según lo refiere el Relator de la Subcomisión I de la Comisión Especial de Panamá. Véase COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Proyecto de Estatuto del Comité Jurídico Interamericano**. Rio de Janeiro, 26 de marzo de 1971, p. 275.

⁶ Este es el caso por ejemplo de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, UNITAR (Instituto de Formación Profesional e Investigación de las Naciones Unidas), UNCITRAL (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional), UNIDROIT (Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado), IDI (Institut de Droit International), entre otros.

f. Elaborar proyectos de tratados o formular dictámenes sobre asuntos de interés regional, que se refieran al desarrollo progresivo del Derecho Internacional y a su codificación (competencia consagrada en el artículo 99 de la Carta y en el artículo 5 literal d) del Reglamento).⁷

g. Estudiar los problemas jurídicos referidos a la integración de los Estados Miembros en desarrollo en los sectores económico, social y educativo, científico y cultural y, a la posibilidad de uniformar sus legislaciones en lo que fuera conveniente (competencia consagrada en el artículo 99 de la Carta y en el artículo 5 literal e) del Reglamento).⁸

De todo lo expuesto en este punto es posible concluir que si bien las competencias o atribuciones del Comité Jurídico Interamericano son bastante amplias y diversas, se presentan ciertas dificultades al momento de su determinación o precisión.

Una primera dificultad viene dada por el hecho de que la Carta de la OEA y, más aún, el Reglamento del Comité Jurídico Interamericano no diferencian lo que son “finalidades” y “competencias”, asumiéndose ambas como un mismo concepto. Sin embargo, como se sabe, la “finalidad” de un órgano o entidad, es el propósito o fin para el que fue creada,⁹ mientras que la “competencia” es más bien la atribución que se otorga a esa entidad u órgano para alcanzar los fines para los que fue creado.¹⁰ No obstante la clara diferencia existente entre estos dos conceptos, ambos instrumentos jurídicos parecen comprender dentro de las “competencias” del Comité tanto aquellas señaladas bajo el rubro de “finalidades” como aquellas consagradas propiamente como “atribuciones”.

El propio Comité Jurídico Interamericano advirtió esta situación en mayo de 1949,¹¹ a propósito del Proyecto de Estatuto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos. En ese entonces, el Comité Jurídico tenía muy clara la diferencia entre “finalidades” y “competencias”, entendiéndolo por esta última la “capacidad jurídica para desempeñar ciertas funciones y no otras, o bien el campo de acción de esas funciones delimitado jurídicamente”.¹² Asimismo, calificaba como un “error del Proyecto, designar como funciones (competencias) del Consejo de Jurisconsultos lo que en realidad eran finalidades”; no obstante, entendía que las “finalidades” señaladas para el Consejo (“servir de cuerpo consultivo en asuntos jurídicos”, “promover el desarrollo del derecho internacional”, “estudiar la posibilidad de uniformar las legislaciones”), eran en realidad tan concretas, que debían ser entendidas

⁷ De acuerdo al artículo 3 literal b) del Reglamento, esta competencia puede ser ejercida por iniciativa propia o a instancia de los órganos mencionados en el artículo 100 de la Carta de la OEA.

⁸ De acuerdo al artículo 3 literal c) del Reglamento, esta competencia puede ser ejercida por iniciativa propia o a instancia de los órganos mencionados en el artículo 100 de la Carta de la OEA.

⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Diccionario de la Lengua Española**. Madrid. 22 ed., t. 5, 2001, p. 718. En este punto debemos aplicar el Principio del *Sentido Ordinario y Natural de los Términos*, según el cual las disposiciones de un Tratado deben ser interpretadas conforme a su sentido usual y no técnico. Al respecto, véase EHRLICH, Ludwik. L'interprétation des Traités. *RCADI*, 1928-III, t. 24, p. 107. También CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. **Opinión Consultiva sobre Competencia de la Asamblea General para la Admisión sobre un Estado en las Naciones Unidas**. Reports, 1950, p. 8.

¹⁰ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Ob. cit.*, t. 3, p. 408.

¹¹ En este punto, es necesario aplicar el Principio de Interpretación de los tratados conocido como *De los Trabajos Preparatorios*, según el cual, se busca averiguar la voluntad o intención de las partes a través de la investigación de la historia de la elaboración del texto. Se denominan trabajos preparatorios al conjunto de instrumentos, actas, declaraciones o debates en las que constan o se hayan registrados los diversos antecedentes y trabajos de una conferencia, congreso, convención o tratado. Véase LAUTERPACHT, Hersch. Les travaux préparatoires et l'interprétation des traités. *RCADI*. 1934-I, t. 48, p. 785-786; CORTE PERMANENTE DE JUSTICIA INTERNACIONAL. **Opinión Consultiva sobre la interpretación de la Convención de 1919 relativa al trabajo nocturno de mujeres**. Serie A/B, N° 50, 1932, p. 38. **Opinión Consultiva sobre la jurisdicción de la Comisión Europea sobre el Danubio**. Serie B, N° 14, 1927, p. 28.

¹² COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Observaciones al Proyecto de Estatuto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, formulado por la Comisión del Consejo sobre los Órganos del Consejo y sus Estatutos**. Rio de Janeiro, 30 de mayo de 1949, p. 10-11.

como verdaderas “competencias”.¹³ Más aún, el Comité Jurídico concluía su análisis afirmando que “nadie hasta ahora, ha pensado que se trate de propósitos”.¹⁴ Lamentablemente, no obstante los esfuerzos desplegados por algunos miembros del Comité por distinguir estos conceptos,¹⁵ su utilización indistinta continuaría en los sucesivos Estatutos y Reglamentos del Comité Jurídico Interamericano, interpretándose en todo momento que cuando tales instrumentos hacen referencia a las “finalidades” de este órgano consultivo, en realidad se está haciendo alusión a competencias y/o atribuciones claramente definidas.

Una segunda dificultad se presenta cuando observamos que las atribuciones del Comité Jurídico señaladas en estos tres instrumentos no son las mismas, limitándose así el Estatuto a referir cinco competencias, el Reglamento siete (precisando además que cinco de ellas son “principales”) y la Carta también siete, aunque realmente incluye en ellas “finalidades” (artículo 99) y “atribuciones” (artículos 100 y 103).

Todo esto nos permite anticipar una primera recomendación, y esta consiste en que cualquier futura enmienda de la Carta de la OEA, del Estatuto y/o del Reglamento, tome en cuenta las observaciones antes señaladas, de forma tal de alcanzar una perfecta armonía entre estos tres textos, y asimismo, consagre expresamente como competencias o atribuciones del Comité aquellas funciones que hoy están presentes bajo el rubro de “finalidades”. Mientras tanto y no obstante las dificultades antes referidas, creemos que las atribuciones del Comité antes detalladas, pueden ser establecidas a partir de la revisión de los trabajos preparatorios que dieron lugar al Estatuto y al Reglamento del Comité así como de una lectura conjunta y sistemática de estos tres instrumentos.

Definidas entonces las competencias y/o atribuciones del Comité Jurídico Interamericano, pasemos a continuación a establecer cuáles de estas competencias están comprendidas en el mandato de esta Relatoría.

2. ALCANCES DEL MANDATO OTORGADO POR EL COMITÉ JURÍDICO AL RELATOR

En su 74º período ordinario de sesiones, celebrado en Bogotá, Colombia, el Comité Jurídico Interamericano decidió incluir en su agenda de trabajo el tema “Fortalecimiento de la Competencia Consultiva del Comité Jurídico Interamericano”, encargando su desarrollo al Dr. Fabián Novak. Sin embargo, si bien se dio una larga discusión en el seno del Comité sobre los alcances de esta relatoría, hubo dificultad para establecer un acuerdo, derivado de los problemas de interpretación sobre las competencias del Comité, que señaláramos en el punto anterior. Precisamente, por ello, resulta

¹³ *Ibid.*, p. 16. En otro apartado, el Comité señaló: “[...] las ‘finalidades’ que para el Consejo Interamericano de Jurisconsultos asigna el artículo 67 de la Carta son en realidad ‘funciones’ ”.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Este es el caso de Caicedo Castilla (sesión del 11 de marzo de 1971) y de Américo Pablo Ricaldoni, en ese entonces miembro del Comité Jurídico Interamericano. Este último, en su Proyecto de Reglamento de 1972, señalaba: “El Estatuto que este Proyecto pretende reglamentar utiliza diversas expresiones, *de contenido distinto*, que tienen que ver con el quehacer del Comité como órgano. Ellas son las palabras ‘fines’, ‘finalidad’, ‘atribuciones’ y ‘funciones’. A los vocablos referidos se les ha dado un significado dispar tanto en la doctrina como en la legislación comparada, por lo que resulta forzoso precisar el significado que les atribuye el Proyecto. Para el relator al concepto de ‘fin’ [...] es la meta que se quiere alcanzar [...]. En cuanto a las ‘atribuciones’, el Proyecto cree recoger el criterio del Estatuto al considerar tales a aquellas tareas que se le atribuyen a un órgano para que pueda realizar sus propias finalidades”. Incluso, mas adelante Ricaldoni distingue los términos “atribuciones” y “funciones”, señalando que ésta última se refería “simplemente, a la forma de ejercicio de las atribuciones”. Véase Informe sobre Reglamento del Comité Jurídico Interamericano. Exposición de Motivos, Américo Pablo Ricaldoni (Relator). CJI/SO/D. N° 1/1972, p. 3 y 18.

fundamental que esta relatoría parta por definir los márgenes de su mandato, con el propósito de intentar cumplir cabalmente con el mismo.

En este sentido, de las siete competencias del Comité Jurídico definidas en el numeral 1.2 del presente informe, esta relatoría entiende que el mandato comprende el estudio de las dos primeras (esto es, *absolver consultas* y, *realizar estudios y trabajos preparatorios por encargo*), en tanto, en ambos casos, el Comité emite una opinión o estudio a requerimiento (consulta) de un órgano de la Organización. Si bien sería más preciso, dado el título del mandato, entender que éste sólo se limita a la primera de estas competencias, esta Relatoría se inclina por ser más comprehensivo.

3. LA COMPETENCIA DEL CJI DE ABSOLVER CONSULTAS Y ENCARGOS

3.1 Las consultas y encargos como dos competencias diferenciadas

Un punto fundamental del presente informe consiste en aclarar y distinguir la función consultiva del CJI de su función de realizar estudios y trabajos preparatorios por encargo. El debate producido en el 74º período ordinario de sesiones y en particular en la sesión de fecha 19 de marzo de 2009, nos revela que estas funciones podrían equivocadamente entenderse como una sola, lo que sin duda, ha contribuido a la escasa utilización de una de ellas. Por esta razón, resulta de particular importancia, distinguirlas.

Una primera evidencia de que se trata de funciones distintas es el hecho de que éstas se encuentran contempladas y reguladas como tales, en artículos diferentes en los tres instrumentos que regulan las competencias del Comité. En otras palabras, cuando el Estatuto o el Reglamento del Comité enumeran las “atribuciones principales” de éste, disponen en su primer literal la función de “asesorar y absolver consultas”, y, en otro literal distinto (el segundo), la función de “realizar estudios y trabajos preparatorios por encargo”. La misma situación ocurre con la Carta de la OEA cuando consagra la primera de estas funciones en su artículo 99 y la segunda en el artículo 100, aunque se debe reconocer que la redacción en este último instrumento puede prestarse a confusiones, como de hecho ha ocurrido. En todo caso, el Estatuto y el Reglamento no dejan lugar a dudas.¹⁶

Una segunda evidencia, esta vez definitiva, es que —como lo desarrollaremos más adelante— los órganos de la OEA que pueden solicitar al Comité una *consulta* no son los mismos que pueden plantear la *elaboración de un estudio o trabajo preparatorio*. En el primer caso, la solicitud puede ser planteada por cualquier órgano de la OEA, mientras que en el segundo, el requerimiento debe ser hecho por determinados órganos taxativamente considerados. Esto último nos demuestra que los redactores de estos tres instrumentos y, en especial, del Estatuto y del Reglamento, tuvieron muy clara esta distinción de funciones, tanto, que le asignaron órganos distintos capaces de activarlas.

Finalmente, un tercer elemento diferenciador, está relacionado con la naturaleza de cada función. Así, la función de “asesorar y absolver consultas”, consiste en emitir un parecer, dictamen o consejo por escrito sobre un asunto controvertido, a efectos de ilustrar y despejar toda duda sobre él.¹⁷ Mientras que la función de realizar estudios y trabajos preparatorios estaría más bien destinada a realizar un informe donde se examine en profundidad una materia determinada; se trataría de un esfuerzo mayor que requeriría más tiempo y dedicación.¹⁸ En otras palabras, la consulta apuntaría a una respuesta

¹⁶ En este punto, si bien se podría intentar argumentar que la Carta de la OEA es un tratado internacional, que no puede ser limitado en sus alcances por un Estatuto y un Reglamento, creemos que estos tres instrumentos deben ser más bien interpretados conjunta e integralmente, como normas complementarias y, en ese sentido, podemos afirmar que no existe ninguna contradicción, modificación o limitación de los alcances de la Carta, por el contrario, debemos entender que estos dos últimos instrumentos (Estatuto y Reglamento) la han precisado, respetando su espíritu; sobre todo, si tenemos en cuenta que el Estatuto fue aprobado y modificado mediante sendas resoluciones de la propia Asamblea General de la OEA.

¹⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Ob. Cit.*, t. 3, p. 428.

¹⁸ Véase la nota 9.

técnica e ilustrada del Comité sobre una materia controvertida, formulada en forma rápida y oportuna, mientras los estudios y trabajos preparatorios buscarían el desarrollo de una materia o tema que por su propia naturaleza, podrían tomar más tiempo.

Siendo entonces dos competencias diferentes, veamos a continuación las materias que pueden ser objeto de consulta y de encargos, así como los sujetos legitimados a formularlos.

3.2 Materia de las consultas y encargos

Tratándose de las *consultas*, los tres instrumentos citados en el presente informe, confieren materialmente al Comité Jurídico Interamericano la más amplia capacidad consultiva que pueda otorgarse a una entidad internacional, al establecer que éste es el cuerpo consultivo de la Organización “en asuntos jurídicos”,¹⁹ y señalar luego que estos asuntos deben tener “carácter internacional”.²⁰

Lo mismo ocurre en el caso de los *encargos*, al señalar estos mismos instrumentos que el Comité emprenderá los estudios y trabajos preparatorios sobre “asuntos jurídicos de carácter internacional” que le encomienden.²¹

No cabe duda entonces, que el Comité Jurídico Interamericano puede absolver consultas y encargos sobre cualquier materia jurídica internacional, no estableciéndose al respecto ningún tipo de limitación o restricción expresa o tácita. Más aún, la práctica nos indica que esta competencia es tan amplia que, incluso, el Comité se ha pronunciado sobre la juridicidad de una sentencia dada por un tribunal nacional así como respecto a la validez de una ley interna, conforme al Derecho Internacional.²²

A ello se debe añadir, que los instrumentos referidos le reconocen al Comité “la más amplia autonomía técnica” en la elaboración de sus estudios y opiniones,²³ con lo cual, la amplitud no sólo se extiende a las materias que pueden ser objeto de consulta o de encargo sino también a la forma de absolverlas.

3.3 Sujetos legitimados para solicitarlas

A diferencia del punto anterior, existen diferencias entre los sujetos legitimados para solicitar al Comité Jurídico Interamericano una consulta y aquellos que pueden encargarle un estudio o trabajo preparatorio.

En efecto, las *consultas* pueden ser planteadas al Comité por cualquier órgano de la OEA, según se desprende del artículo 99 de la Carta que dispone en forma general, que el Comité Jurídico Interamericano es el cuerpo consultivo “de la Organización”, redacción que se repite en el artículo 3 del Estatuto y en el artículo 3 literal a) del Reglamento. Una disposición similar la encontramos en el artículo 12, literal a) del Estatuto y en el artículo 5, literal a) del Reglamento, donde se precisa además que las consultas pueden ser requeridas “por los órganos” de la Organización. Más claro aún es el artículo 5 literal c) del Reglamento que expresamente dispone que, “cuando la solicitud de *asesoramiento* provenga de *órganos principales no mencionados en el artículo 100 de la Carta*, éstos deberán contar con la autorización de la Asamblea General”; y si en cambio la consulta proviene de “*órganos subsidiarios o dependientes*, éstos deberán contar con la autorización del órgano del cual dependen”.

De esto se desprende que, tanto el Estatuto como el Reglamento del Comité han precisado por un lado, los alcances del artículo 99 de la Carta de la OEA, y por ende, la competencia del Comité Jurídico Interamericano en materia de *consultas*, pudiendo tan solo absolver aquellas que le planteen

¹⁹ Véase el artículo 99 de la Carta de la OEA y los artículos 3 y 12 literal a) del Estatuto.

²⁰ Véanse los artículos 3 literal a) y 5 literal b) del Reglamento.

²¹ Véase el artículo 100 de la Carta de la OEA, el artículo 12 literal b) del Estatuto y el artículo 5 literal b) del Reglamento.

²² Véase las notas 28 y 29.

²³ Véanse el artículo 102 de la Carta de la OEA y el artículo 2 del Estatuto.

“órganos de la OEA”, excluyendo así a los “Estados” que también forman parte de la Organización.²⁴ Y, por otro lado, tanto el Estatuto como el Reglamento del Comité no han establecido límites a los órganos de la OEA que pueden plantear la consulta, por el contrario, aluden a todos y a cada uno de ellos.

La misma idea fluye de los trabajos preparatorios destinados a elaborar el Reglamento del Comité Jurídico Interamericano en 1972, aunque originalmente, la legitimación subjetiva amplia era contemplada tanto para las “consultas” como para los “estudios y trabajos preparatorios”. En todo caso, en este proyecto de Reglamento, Américo Pablo Ricaldoni explicaba que la exigencia de que la Asamblea General o el órgano superior autorizaran la solicitud de consulta de órganos principales no contemplados en el artículo 100 de la Carta o de órganos subsidiarios o dependientes, respectivamente, tenía como propósito “evitar distorsiones en la infraestructura de la Organización”.²⁵

En consecuencia, las *consultas* se distinguen de los *encargos*, precisamente por el hecho que las primeras, pueden ser planteadas por cualquier órgano de la OEA, a saber:

- a. La Asamblea General,
- b. La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores,
- c. Los Consejos (Consejo Permanente y Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral),
- d. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,
- e. La Secretaría General,
- f. Las Conferencias Especializadas,
- g. Los Organismos Especializados, y
- h. Los Órganos subsidiarios o dependientes.²⁶

Nótese entonces que el Comité Jurídico puede absolver *consultas* de todo órgano de la OEA, incluyendo de la Secretaría General. Asimismo, queda claro que estas consultas no pueden ser planteadas por los Estados Miembros de la Organización. Finalmente, en caso que la consulta sea planteada por un órgano distinto de los señalados en el artículo 100 de la Carta, se establece el filtro de la Asamblea General o de un órgano superior a aquél, quien debe autorizarla antes de que el Comité se avoque a su conocimiento.

En lo que respecta a los *encargos* de estudios y trabajos preparatorios, el número de sujetos legitimados para solicitarlos es menor. Así el artículo 100 de la Carta de la OEA, al igual que el artículo 12 literal b) del Estatuto y el artículo 5 literal b) del Reglamento, taxativamente disponen que los estudios y trabajos preparatorios podrán serle encomendados al Comité únicamente por:

- a. La Asamblea General,
- b. La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, y
- c. Los Consejos de la Organización.

Establecida entonces la diferencia y contenido de cada una de estas dos competencias, veamos cuál ha sido la práctica del Comité Jurídico Interamericano y otros órganos de la OEA en torno a ellas.

4. LA PRÁCTICA DEL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO EN TORNO A LAS CONSULTAS Y ENCARGOS

4.1 Conclusiones que se derivan de la práctica del Comité Jurídico

En relación a la competencia del Comité Jurídico Interamericano para absolver *consultas* y *encargos*, resulta interesante conocer cual ha sido la práctica de éste y otros órganos de la OEA al

²⁴ Véase cita 16.

²⁵ Véase RICALDONI, Américo Pablo (Relator). **Informe sobre Reglamento del Comité Jurídico Interamericano**. exposición de motivos. CJI/SO/D. N° 1/1972, p. 21.

²⁶ Véanse los artículos 53 y 70 de la Carta de la OEA.

respecto. En este sentido, de un análisis detenido de esta práctica desarrollada en el período comprendido entre 1990 y el 2008, se puede arribar a las siguientes conclusiones:²⁷

- a. Una primera conclusión, es que en este período, prácticamente ningún órgano de la OEA ha formulado *consultas* al Comité, las mismas que se amparan en el artículo 99 de la Carta, el artículo 12 (a) del Estatuto y el artículo 5 (a) y (c) del Reglamento. En efecto, si bien en términos prácticos, algunos encargos hechos al Comité en esos años podrían calificar como verdaderas *consultas*, lo cierto es que jurídica y formalmente no fueron solicitadas al Comité como tales. Este es el caso, por ejemplo, de la Ley Helms-Burton²⁸ o el de la Convención Interamericana contra la Corrupción.²⁹ La única excepción encontrada en este período fue la consulta hecha al Comité a propósito del asunto Álvarez-Machain.³⁰
- b. Una segunda conclusión, es que en este mismo período, el Comité ha recibido aproximadamente veintinueve *encargos de estudios y trabajos preparatorios*, todos ellos fundados en el artículo 100 de la Carta de la OEA, en el artículo 12 (a) y (b) del Estatuto y en el artículo 5 (b) del Reglamento. Sobre este punto, resulta interesante reparar en el hecho de que las resoluciones de *encargo* citan, creemos, erróneamente los literales (a) y (b) del artículo 12 del Estatuto que, como fluye de nuestro informe, se refieren a competencias diferentes del Comité; el primer inciso a las *consultas* y el segundo a los *encargos*. Esto de alguna manera pone una vez más en evidencia la práctica existente en la Organización de referirse indistintamente a estas dos facultades del Comité Jurídico, no obstante que están claramente diferenciadas en sus textos.
- c. Una tercera conclusión, es que los *encargos* en su inmensa mayoría han sido planteados al Comité por la Asamblea General de la Organización y, sólo en seis o siete oportunidades, por el Consejo Permanente de la OEA, no habiéndose recibido hasta la fecha encargos de ningún otro órgano de la Organización.
- d. Finalmente, en este período, treinta y ocho temas habrían sido incorporados a la agenda del Comité por iniciativa individual o colectiva de sus propios miembros, amparados en el artículo 100 de la Carta de la OEA, en el artículo 12 (c) del Estatuto y en el artículo 6 (a) del Reglamento; esto es, el 56.7% del trabajo del Comité Jurídico habría sido creado “desde adentro”.

4.2 Posibles Factores Causales

²⁷ En este punto, merece resaltarse el trabajo de la Secretaría del Comité Jurídico Interamericano, gracias a la cual se pudo contar con toda la información pertinente, clasificada y ordenada por años.

²⁸ Véase al respecto la resolución AG/RES. 1364 (XXVI-O/96) del 4 de junio de 1996, en la cual la Asamblea General de la OEA le encarga al Comité presentar su parecer sobre la validez de la Ley Helms-Burton conforme al Derecho Internacional, sin especificar si lo hace bajo el artículo 99 o el artículo 100 de la Carta. Fue más bien el Comité Jurídico Interamericano quien interpretó —sin ninguna base en la resolución de la Asamblea General— que la Opinión la emitía con arreglo a las competencias asignadas en el artículo 99 de la Carta, es decir, como una *consulta*.

²⁹ Véase la resolución AG/RES. 1328 (XXV-O/95) del 9 de junio de 1995, en la cual la Asamblea plantea al Comité —nuevamente sin precisar si es *consulta* o *encargo*— dar prioridad a la revisión del Proyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción. En este caso, cuando el Comité se abocó al análisis del tema, no precisó bajo qué competencia lo hacía.

³⁰ En efecto, en este caso, el Consejo Permanente de la OEA mediante resolución CP/RES. 586 (909/92) del 15 de julio de 1992, solicitó opinión al Comité respecto a la jurisdicción internacional de la sentencia dictada por la Suprema Corte de los Estados Unidos de América en el caso: Gobierno de los Estados Unidos de América vs. Humberto Álvarez-Machain, basado en su competencia consultiva consagrada en el artículo 99 de la Carta de la OEA. Asimismo, el Comité Jurídico en su Resolución CJI/RES. II-15/92, asume la competencia de este caso basado en el artículo 99 de la Carta, aclarando que las “opiniones consultivas no tienen efectos obligatorios para el o los órganos que las solicitan”.

Si analizamos las conclusiones señaladas en el punto anterior a la luz de la información contenida en este informe, podríamos intentar establecer algunas de las posibles causas o factores que explican la escasa práctica de la Organización de formular *consultas* al Comité así como la reducida lista de órganos que hasta la fecha han acudido a él en pos de un *encargo*. Así:

- i. La falta de claridad existente respecto de cuáles son los fines y las competencias del Comité Jurídico así como respecto de la distinción entre su competencia de absolver *consultas* y la de responder *encargos*, ha limitado sin duda las posibilidades de que el Comité ejercite su función consultiva y encargaturas con mayor intensidad y frecuencia.

Resulta particularmente difícil aspirar a que los órganos que componen la Organización distingan e identifiquen las distintas posibilidades de colaboración que les ofrece el Comité, si sus competencias no están claramente definidas en la Carta, en su Estatuto y Reglamento.

- ii. A esta falta de claridad competencial, habría que agregar otros factores adicionales que podrían estar también contribuyendo a que sólo el 43.3% del trabajo del Comité haya sido planteado “desde afuera” y casi exclusivamente por un solo órgano de la Organización: la Asamblea General. Entre estos factores, que fluyen de un análisis de fondo de los trabajos desarrollados por el Comité pero también de las entrevistas sostenidas por el relator con diversos funcionarios estatales y de la Organización, se pueden señalar:

- a. La ausencia de plazos para la presentación de los informes del Comité, lo que podría estar contribuyendo a que los encargos no se resuelvan en el tiempo deseado por el órgano solicitante.

Al respecto, es importante acotar que esta demora obedece en algunas ocasiones, a la falta de precisión del mandato aprobado por la Asamblea General, o a la falta de respuesta de los Estados Miembros a los cuestionarios elaborados por el Comité, los mismos que resultan fundamentales para culminar y a veces para iniciar la investigación por los relatores.

- b. La falta de armonía existente en algunos casos, entre los asuntos que son de interés de la Organización y los Estados que la componen y aquellos que pueden ser de interés del Comité y sus miembros. Esta situación se evidencia, por ejemplo, cuando nos percatamos que algunos de los temas incorporados a la agenda del Comité por iniciativa y gestión de algún miembro, no pasa luego a un proceso de verificación de que esta iniciativa es compartida por los países que integran la OEA.
- c. El limitado impacto y difusión que han tenido en general los informes emitidos por el Comité Jurídico Interamericano en el ámbito académico, de las ONG’s, de los Estados Miembros y, lo que es más importante aún, en el seno de la propia Organización. Salvo casos muy puntuales, el impacto y difusión de estos informes ha sido muy acotado.
- d. La dificultad práctica y presupuestaria de llevar adelante sesiones extraordinarias —previstas en el Estatuto y en el Reglamento— a efectos de absolver consultas urgentes. Para tal efecto, se prefiere recurrir a la Secretaría Jurídica de la OEA, dado su carácter de órgano permanente y además localizado en la misma ciudad de Washington, D.C..

Creemos que todos estos factores explican —al menos parcialmente— los resultados que hemos presentado en el anterior numeral. Sin duda, tales factores han inhibido a muchos órganos de la Organización así como a los propios Estados que la componen, a plantear *consultas* e incrementar el número de *encargos* al Comité, no obstante la amplitud e indudable importancia de las funciones para las que fue creado. En este sentido, resulta imperativo desarrollar un conjunto de acciones destinadas a revertir esta situación, las mismas que por mandato del Comité se sugieren a continuación.

5. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS

A partir del análisis efectuado en el numeral anterior y del señalamiento de los factores que en nuestro criterio vienen actuando en contra del fortalecimiento de las competencias del Comité Jurídico Interamericano, destinadas a absolver consultas y responder a encargos, es posible formular las siguientes recomendaciones y propuestas:

- a. En primer lugar, es fundamental precisar con claridad las competencias del Comité Jurídico Interamericano, en particular aquellas destinadas a absolver consultas y responder a encargos, teniendo en cuenta los tres instrumentos jurídicos que las sustentan. Más allá de una necesaria reforma a futuro de estos tres instrumentos, creemos posible -vía la aplicación de diversos principios de interpretación citados en el presente informe- no sólo definir estas competencias, sino también precisar sus alcances, contenido así como los órganos que pueden activarlas. Precisamente, el presente informe, plantea una propuesta en este sentido.
- b. En segundo lugar, resulta necesario desarrollar una labor de difusión de las labores y competencias (ya definidas) del Comité al interior de la Organización, de forma tal que se conozcan las diversas posibilidades de colaboración que ofrece este órgano consultivo de la OEA. En tal sentido, se plantea que el Comité dirija a través de la Secretaría una comunicación a los Estados Miembros y órganos de la OEA a efectos de detallar las distintas posibilidades de colaboración que el Comité Jurídico les ofrece, dejando en claro la amplitud de sus competencias, así como el carácter técnico y autónomo de su trabajo. Asimismo se debe contemplar la elaboración de un documento (folleto) breve y de amplia difusión
- c. En tercer lugar, es necesario un mayor acercamiento del Comité a los Estados Miembros y órganos políticos de la Organización, con el objetivo de conocer cuales son sus temas de preocupación y debate, en los cuales el Comité pueda participar. De esta manera se buscaría inscribir al Comité en la agenda de la Organización, desarrollando informes, estudios o consultas que tengan relevancia para ésta. En este sentido, sería importante que el Presidente y/o relatores del Comité participen en las sesiones del Consejo Permanente y de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA en la medida que fuera posible, no sólo para sentar presencia sino también para recoger las preocupaciones de los Estados Miembros que, eventualmente, podrían ser objeto de estudio por parte del Comité. El Presupuesto del Comité debería hacer una previsión anual en este sentido.
- d. En cuarto lugar, el Comité debe contar con un mecanismo de seguimiento de sus informes y resoluciones al interior de la OEA, el mismo que creemos puede estar a cargo de su Secretaría de modo tal de garantizar una difusión adecuada de éstos entre los diferentes órganos vinculados a la temática, así como entre los Estados Miembros de la Organización (en particular, entre las Asesorías Jurídicas de los Ministerios de Relaciones Exteriores).
- e. En el mismo sentido, el Comité Jurídico Interamericano debe crear una red de contacto (electrónico) con universidades, asociaciones profesionales, institutos de investigación y ONG's, con carácter permanente y que cumpla un doble rol: por un lado, nutrir de información al Comité sobre los temas que se debaten en la agenda internacional y que eventualmente podrían ser del interés de la OEA; y por otro, difundir las investigaciones e informes del Comité a la comunidad académica internacional. Para tal efecto, a través de la Secretaría, se pueden aprovechar los convenios celebrados por el Comité con instituciones académicas que estén vigentes así como entablar contactos con las entidades de estudios internacionales de mayor prestigio, a efectos de mantener este intercambio de información por vía electrónica, con el compromiso de difundirla entre sus miembros.

Con ello, no sólo se lograría retroalimentar al Comité con información actualizada sobre los temas que son de preocupación e interés de la Comunidad Internacional sino también lograr un efecto multiplicador en la difusión de los resultados de sus investigaciones e informes.

Adicionalmente, la Secretaría debería mantener informados a los miembros del Comité sobre la realización de foros académicos nacionales e internacionales que se organicen en nuestros diferentes países sobre las temáticas que son objeto de investigación, a efectos de gestionar o al menos ofrecer la presencia de los relatores del Comité en tales eventos o, al menos, alcanzar los documentos que sobre el particular se hayan elaborado en su seno. Esto permitiría además darle al Comité una mayor visibilidad y presencia en foros académicos internacionales, consolidando su prestigio e imagen fuera y dentro de la Organización.

Asimismo, y sin perjuicio de las responsabilidades que debe asumir la Secretaría del Comité en este tema, creemos que la capacidad de iniciativa de cada uno de los Miembros del Comité Jurídico Interamericano será vital para el éxito de los planteamientos contenidos en este literal, en tanto éstos poseen una red de contactos personales e institucionales que debería ser explotada en beneficio de este órgano de la OEA.

- f. A efectos de acelerar los trabajos del Comité se podría establecer una mayor y mejor programación de éstos, señalándose plazos y/o cronogramas de entrega de los informes finales, lo que permitiría una entrega más oportuna de los resultados obtenidos al órgano solicitante. En este mismo sentido, la falta de respuesta a los cuestionarios distribuidos a los Estados no debe ser impedimento para avanzar en el desarrollo de los informes, teniendo en cuenta la capacidad de iniciativa de este órgano.
- g. Resulta también importante que la Secretaría del Comité o la Secretaría de Asuntos Jurídicos (presentes en las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Permanente) invoquen y velen para que las encargaturas hechas al Comité guarden una mínima precisión e indicación del producto que se desea obtener, a efectos de facilitar el trabajo de los futuros relatores del Comité.
- h. Finalmente, el Comité debe hacer un mayor uso de los medios de comunicación electrónica³¹ para adelantar consultas internas, programar trabajos o acciones futuras, coordinar y proyectar sus informes y redes de contacto.

* * *

³¹ A este respecto resulta interesante tan sólo como referencia, recordar que el Estatuto y el Reglamento del Comité Jurídico Interamericano permite actualmente el cambio de fecha de una sesión ordinaria o extraordinaria mediante votación por correspondencia, cablegrama o por cualquier otro medio de comunicación (Véase el artículo 20 del Estatuto y el artículo 17 literal c) del Reglamento).