

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: ENTRE LAS INSTITUCIONES, LA TEORÍA DE LAS FUENTES Y LA PRÁCTICA DE LOS ESTADOS. EL CASO ARGENTINO

Laura Araceli AGUZIN

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Colapso y desafíos del sistema.* III. *Ambigüedad semántica: las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.* IV. *La pretendida eficacia de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.* V. *Los procedimientos en las instancias nacionales: ¿creatividad versus previsibilidad?* VI. *A manera de conclusiones provisionales.*

I. INTRODUCCIÓN

La globalización es un tema recurrente en la agenda contemporánea. Se trata de un fenómeno complejo con profundas implicancias en las más variadas áreas de conocimiento y en los más diversos sectores de la vida social.

¿Cuál es el impacto de la globalización en el ámbito del derecho?, ¿es quizá la relativización de principios y categorías, como soberanía, legalidad, jerarquía normativa?

Quizá también el principal impacto sea que la tradicional concepción del derecho como un sistema básicamente cerrado, unitario, completo y sin lagunas haya sido progresivamente sustituido por la de un derecho organizado en redes. Y por tal razón este ordenamiento exige un trabajo interpretativo continuo.

Estas transformaciones contemporáneas han hecho que los teóricos asuman el desafío de afrontar conceptos como “eficacia” y “legitimidad”.

En esta globalización, el derecho internacional es revalorizado, en especial el derecho internacional público, por sus técnicas legislativas orientadas a la composición de los intereses, a la garantía de la coexistencia y a estrategias de cooperación. Ello sin negar que muchas veces la revalorización obedece a políticas de dominación.

En este marco, el profundo impacto del derecho internacional en los derechos internos, a través de sus distintas fuentes de producción normativa, genera la necesidad de afrontar el desafío conceptual de la eficacia y la legitimidad a partir del conocimiento de sus mutuas relaciones.

La normatividad internacional hoy tiene formas muy diversas, manifestaciones más amplias y sofisticadas.

Las dudas que surgen de este complejo proceso de formación actual de las normas o de otras manifestaciones de los órganos internacionales son muchas. Así, ¿se estaría asistiendo a la pérdida del poder monopólico del Estado en la creación de normas jurídicas internacionales?, ¿quiénes son los reemplazantes si es que existen?, ¿dónde se formaría el consenso necesario para el funcionamiento de este sistema?, existan o no, ¿cuáles serían los criterios de legitimidad de las decisiones?, y ¿quién realiza el control de legalidad de las mismas?, ¿resultan útiles los esquemas tradicionales para continuar analizando las fuentes del derecho internacional?, ¿resultan suficientes los diseños constitucionales para dar cabida y control a nuevas formas de generación normativa internacional?, ¿cómo se accedería al conocimiento de estas reglas?

Se puede afirmar, en este contexto, que los derechos humanos nacidos en la órbita de los derechos internos sufrieron una creciente internacionalización, para retomar luego la casa primigenia. Hoy, por tanto, derecho interno y derecho internacional quedan solidariamente obligados a su promoción y protección.

Es importante remarcar la especial característica de los mecanismos de protección de los derechos humanos en el plano internacional como subsidiarios de los mecanismos de los derechos internos de los Estados. No se debe perder de vista que los principales responsables de la protección de los derechos y libertades fundamentales de las personas son los propios Estados soberanos.

Carrillo Salcedo expresa que soberanía de los Estados y derechos humanos son dos principios constitucionales del derecho internacional contemporáneo que coexisten y se interaccionan recíprocamente en una tensión dialéctica cuya consideración es indispensable para comprender la

complejidad y las contradicciones intrínsecas del derecho internacional de los derechos humanos.¹

En el continente se creó un sistema entrelazado de instituciones y tratados que pretenden regular jurídicamente las relaciones internacionales en la región a partir de propósitos comunes.

La Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) es sólo uno de los componentes del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos, que resulta uno de los pilares fundamentales de la organización política regional, la Organización de Estados Americanos (OEA).

A fin de obtener un sistema jurídico regional homogéneo, debe considerarse lo que se ha llamado su universalización, como objetivo deseable del sistema.

Del diagnóstico general de situación que ha realizado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Comisión o la CIDH), respecto del objetivo de la universalización del sistema interamericano de derechos humano en su informe del 14 de agosto de 2015, surge que:

- a) Existe un nivel universal y mínimo para los 35 Estados miembros de la OEA cuyos habitantes gozan de la protección de derechos reconocidos en la Declaración Americana y en la Carta de la OEA bajo la exclusiva supervisión de la Comisión.
- b) Existe un grupo de 23 Estados miembros que han ratificado la Convención Americana y continúan siendo parte de dicho instrumento.
- c) Existe un grupo de veinte Estados que han aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana, y su aceptación continúa vigente.
- d) Existe un grupo de siete Estados que han ratificado todos los tratados interamericanos (excluidos los tres últimos instrumentos; es decir, los más recientes).

Ello genera una desigual construcción jurídica del sistema en la región, dado que el sistema aspira a abarcar como común denominador a todo el espacio geográfico de la misma. La cuestión no es menor tanto para las personas como para los Estados. De hecho, se asemeja a un sistema latinoamericano.

Argentina es un Estado miembro de la OEA, ya que firmó la Carta de la OEA el 30 de abril de 1948, y la ratificó el 12 de septiembre de 1957; ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos el 14 de agosto

¹ Carrillo Salcedo, Juan Antonio, *Soberanía de los Estados y derechos humanos en el derecho internacional contemporáneo*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 131.

de 1984, y en el mismo instrumento aceptó la competencia de la Comisión Interamericana y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la Corte o la Corte IDH).

En el caso de nuestro país, la reforma constitucional de 1994 le otorgó a un conjunto de tratados de derechos humanos, entre ellos a la referida Convención, jerarquía constitucional. Esto se ha convertido en una herramienta constitucional para conciliar la solidaridad que debe primar entre los dos ámbitos (el interno y el internacional) al momento de establecer la promoción y protección de los derechos humanos.

Quizá una de las mayores debilidades del sistema internacional o aspecto más crítico sea el cumplimiento e implementación de las decisiones que el sistema adopta.

El cumplimiento de las decisiones de los tribunales u otros órganos es lo que permite valorar su eficacia jurídica, según se ha dicho en reiteradas ocasiones. Sin embargo, es necesario desentrañar el alcance de tal expresión. Se ponen en juego relaciones complejas entre el derecho internacional y los derechos internos de los Estados.

Es cierto que el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos requiere reformas a nivel nacional o manifestaciones de los Estados, que sólo pueden provenir de ellos mismos. A título de ejemplo, la ratificación de todos los tratados en la materia, la aceptación de la competencia de la Corte, el retiro de reservas, las modificaciones en el derecho interno, el fortalecimiento de las instituciones internas, la capacitación, entre otras.

Pero hay otras acciones que podrían pensarse en forma coordinada y establecerse desde el ámbito jurídico internacional. Precisamente para el cumplimiento de decisiones de sus órganos se ha propuesto² que cada Estado establezca y designe un mecanismo nacional encargado del cumplimiento que cuente con la participación de las instituciones estatales más relevan-

² Ariel Dulitzky afirma que “Para facilitar el cumplimiento de las decisiones y el seguimiento de las recomendaciones, cada Estado debe establecer un mecanismo nacional encargado de la coordinación, impulso e implementación de las decisiones interamericanas. Este mecanismo tendría que contar con la participación de las instituciones y ministerios más relevantes así como de representantes de la sociedad civil. La Comisión debería ser un miembro permanente de este cuerpo y participar de manera periódica en sus reuniones, para prestar asesoramiento técnico, compartir su experiencia regional e histórica y resaltar las buenas prácticas. Este mecanismo nacional y la Comisión deberían reportar semestralmente a la OEA. Las víctimas deberían ser invitadas a participar en las reuniones de este mecanismo cuando sus casos son analizados y a presentar sus observaciones a la OEA”, en “20 puntos de reflexión sobre el proceso de reflexión”, *Aportes DPLF* revista de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), núm. 16 “Reflexiones para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos”, año 5, marzo de 2012, p. 13.

tes y de la sociedad civil. La Comisión debería participar en las reuniones para prestar asesoramiento técnico.

También se proponen algunas reformas a la OEA, tratando de vincular decididamente el sistema político general con el sistema especial de derechos humanos.

Es necesario tener en cuenta que el número de decisiones y la complejidad de las medidas dispuestas para reparar las violaciones a los derechos y libertades exigen a los Estados esfuerzos significativos para superar las dificultades que conllevan su ejecución.

II. COLAPSO Y DESAFÍOS DEL SISTEMA

Un tratado genera distintos tipos de obligaciones. Cuando un Estado ratifica soberanamente un tratado de derechos humanos debe cumplir con las obligaciones que allí se establecen, una serie de obligaciones jurídicas de respeto, protección, garantía y satisfacción de los derechos involucrados en el instrumento internacional.

Pero además, el tratado puede establecer un mecanismo de garantía internacional o de determinación de la responsabilidad del Estado. En este caso el Estado se obliga a cumplir con esa determinación en la medida establecida en el tratado.

Es lo que sucede en el sistema interamericano. En éste, el mecanismo de protección y control se centró sobre dos órganos, por un lado la Comisión y por otro la Corte.

El colapso del sistema de peticiones y casos ha sido un tema identificado y abordado tanto por los practicantes del sistema como por estudios académicos. En su diagnóstico y causas, generalmente se entremezclan los problemas y desafíos generales del sistema, la falta de recursos, la poca transparencia de los órganos en publicar información contrastable, los obstáculos que encuentran las víctimas para acceder al sistema, las limitaciones tecnológicas, los problemas de la ineficiencia administrativa, y las dificultades para la implementación de las decisiones.³

La problemática del retraso procesal no es menor, aunque su análisis exigiría ser abordado en forma unitaria. A título de ejemplo, las sentencias contra Argentina arrojan los siguientes tiempos reales:

³ Sánchez, Nelson Camilo y Lyons Cerón, Laura, “El elefante de la sala, el retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano”, en Barretto Maia, Camila *et al.*, *Desafíos del sistema interamericano de derechos humanos. Nuevos tiempos, viejos retos*, Bogotá, Colección de Justicia, 2015, p. 236.

<i>Caso</i>	<i>Sucesión de hechos</i>	<i>Admisibilidad</i>	<i>Informe de la comisión</i>	<i>Sentencia CIDH</i>
Maqueda	1989	1992	1994	1995
Garrido y Baigorria	1990	1992	1994	1996
Cantos	1972	1996	1998	2002
Bulacio	1991	1998	2000	2003
Bueno Alves	1988	1999	2005	2007
Kimel	1989	2004	2006	2008
Bayarri	1991	2001	2007	2008
Torres Millacura	2003	2005	2009	2011
Grande	1980	2002	2009	2011
Fontev ecchia-D'Amico	1995	2005	2010	2011
Forneron	2000	2006	2010	2012
Furlán	1988	2006	2010	2012
Mohamed	1992	2005	2010	2012
Mendoza	1998	2008	2010	2013
Memoli	1990	2008	2011	2013
Gutiérrez	1994	2003	2011	2013
Arguelles	1980/89	2002	2011	2014

FUENTE: Informe de investigación realizado por L. Aguzin, S. Averó, S. Barberio y R. Vicente; Corte Interamericana Derechos Humanos, visita profesional, San José de Costa Rica, enero-febrero de 2015.*

* 1. *Caso Maqueda vs. Argentina*, excepciones preliminares, resolución del 17 de enero de 1995 (archivada por acuerdo).

2. *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina*, reparaciones y costas, sentencia del 27 de agosto de 1998; Corte IDH, *caso Garrido y Baigorria vs. Argentina*, fondo, sentencia del 2 de febrero de 1996.

3. *Caso Cantos vs. Argentina*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 28 de noviembre de 2002.

4. *Caso Bulacio vs. Argentina*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 18 de septiembre de 2003.

5. *Caso Bueno Alves vs. Argentina*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 11 de mayo de 2007.

6. *Caso Kimel vs. Argentina*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 2 de mayo de 2008 (archivada por cumplimiento).

7. *Caso Bayarri vs. Argentina*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 30 de octubre de 2008.

8. *Caso Torres Millacura y otros vs. Argentina*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 26 de agosto de 2011.

9. *Caso Grande vs. Argentina*, excepciones preliminares y fondo, sentencia del 31 de agosto de 2011 (desestima y archiva).

En el presente se intenta observar y problematizar el desafío de alcanzar el cumplimiento cabal y oportuno de las decisiones de los órganos de control del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

En este desafío se pueden identificar distintas aristas, aquellas vinculadas a las fuentes de derecho internacional; es decir, la obligatoriedad de las sentencias de la Corte, la obligatoriedad de las decisiones de la Comisión en los informes previstos en el artículo 50, la obligatoriedad de los acuerdos alcanzados mediante soluciones amistosas, la obligatoriedad de las medidas cautelares, y la obligatoriedad de las medidas provisionales, así como aquellas vinculadas a la relación con los ámbitos nacionales, y la ejecutividad de las decisiones a nivel nacional y la intangibilidad de las decisiones, entre otras.

Los niveles reales de implementación de órdenes de reparación resultan de varios factores relacionados con el funcionamiento interno de los sistemas político y legal internos, y con la estructura, fortalezas y las limitaciones del sistema internacional.⁴

Adicionalmente, el cumplimiento dentro del sistema varía si se trata de medidas dispuestas por la Comisión o por la Corte y del tipo de medida implicada.

Existen cada vez más estudios sobre la implementación de las decisiones. Uno de ellos señala que entre 2001 y 2006, de 462 medidas ordenadas por la Comisión y la Corte, entre soluciones amistosas y de fondo, son

10. *Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 29 de noviembre de 2011.

11. *Caso Fornerón e hija vs. Argentina*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 27 de abril de 2012.

12. *Caso Furlán y Familiares vs. Argentina*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 31 de agosto de 2012.

13. *Caso Mohamed vs. Argentina*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 23 noviembre de 2012.

14. *Caso Mendoza y otros vs. Argentina*, excepciones preliminares, fondo y reparaciones, sentencia del 14 de mayo de 2013.

15. *Caso Mémoli vs. Argentina*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 22 de agosto de 2013.

16. *Caso Gutiérrez y Familia vs. Argentina*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 25 de noviembre de 2013.

17. *Caso Argüelles y otros vs. Argentina*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 20 de noviembre de 2014.

⁴ Rodríguez Garavito, César y Kauffman, Celeste, “De las órdenes a la práctica: análisis y estrategias para el cumplimiento de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos”, en Barretto Maia, Camila *et al.*, *Desafíos del sistema interamericano de derechos humanos. Nuevos tiempos, viejos retos*, Bogotá, Colección de Justicia, 2015, p. 283.

parcialmente efectivas en 50% de los casos, y se muestran absolutamente incumplidas en el 50% restante.⁵

Desagregando estos datos estadísticos podría establecerse que respecto de la Corte, 29% fueron cumplidas en su totalidad, doce parcialmente y 59 fueron incumplidas en su totalidad. Y de la Comisión, en cuanto a sus decisiones de fondo, 11% fueron implementadas totalmente, 18% parcial y 71% incumplidas en su totalidad. En cambio, las soluciones amistosas fueron implementadas en su totalidad 54%, más que las de Corte.

Luego, de conformidad con el tipo de medida, en general en estos estudios se afirma que las medidas con mayor nivel de implementación fueron las de reparación simbólica (49%), medidas pecuniarias (48%) y programas de formación (43%). Por otro lado, las medidas con menores tasas de implementación incluyen las legislativas (92%), investigación de los hechos (89%) y medidas de fortalecimiento institucional (84%).

Otra mirada implica el análisis de los órganos involucrados en la implementación nacional. Destacan las órdenes que exigen acciones exclusivas del Poder Ejecutivo tienen como resultado una tasa de implementación del 44%.⁶

En este contexto general, y a fin de identificar algunos de los problemas que incluye este desafío, se abordarán separadamente las decisiones de la Comisión y de la Corte, para luego culminar con la ejecutividad nacional.

III. AMBIGÜEDAD SEMÁNTICA: LAS DECISIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión pasó sucesivas modificaciones a fin de perfeccionar sus ejes de trabajo.

Algunos autores⁷ entienden que el trabajo de la Comisión se constituye a través de tres pilares: el pilar de la protección, que abarca las facultades para conocer y pronunciarse sobre las peticiones individuales y solicitudes de medidas de urgencia; el pilar de monitoreo, que abarca la supervisión al

⁵ Hecho por Basch para la Asociación por los Derechos Civiles en 2010.

⁶ Todos estos estudios se encuentran referenciados en Rodríguez Garavito, César y Kauffman, Celeste, *op. cit.*, pp. 284 y ss.

⁷ Salazar, Katya y Cerqueira, Daniel, “Las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos antes, durante y después del proceso de fortalecimiento: por un balance entre lo deseable y lo posible”, en Barretto Maia, Camila *et al.*, *Desafíos del sistema interamericano de derechos humanos. Nuevos tiempos, viejos retos*, Bogotá, Colección de Justicia, 2015, pp. 145 y ss. En la nota 1 de la página 146 los autores explicitan los términos empleados y su relación con las atribuciones y facultades del órgano.

goce de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA, principalmente a través de los informes de países y temáticos, e inclusión en el informe anual; y el pilar de promoción, que abarca informes temáticos y otras iniciativas de diseminación de estándares de los órganos del sistema interamericano. Entiendo que normalmente el segundo y tercero se engloban bajo la denominación “promoción”.

Las primeras actividades de la Comisión se circunscribieron al diálogo con autoridades de gobierno y al monitoreo en contextos políticos de ruptura del régimen democrático constitucional. En las décadas de los setenta y ochenta, su actividad consistió en visitas *in loco* y publicación de informes de diferentes países (Cuba, Haití, Uruguay, Argentina, Chile, Bolivia, entre otros).

Se trataba en definitiva de violaciones sistemáticas de derechos humanos derivadas de golpes de Estado, conflictos armados internos y otras formas de quiebre institucional.

Hubo, sin embargo, análisis de peticiones individuales. Éstas se caracterizaban por un análisis bastante resumido de la posición de las partes y una determinación flexible de los hechos, muchas veces basada en la presunción por la falta de respuesta de los Estados.

Con la entrada en vigor de la Convención Americana, los informes sobre peticiones individuales avanzaron hacia un claro proceso de judicialización con presentación ante la Corte. Ello implicó la adopción de parámetros más rígidos en la determinación de los hechos, individualización de las víctimas y delimitación del objeto de la litis.

A lo largo de los años noventa y dos mil, la Comisión buscó consolidar su tarea de promoción a través de las relatorías y unidades temáticas.

Puede notarse que aun cuando se reafirma la indivisibilidad de los derechos humanos, en su aspecto operativo se tiende al abordaje especializado. Esta especialización, no obstante, no logra conmovir las mutuas intersecciones permanentes.

Paralelamente, en la segunda mitad de la década de los noventa, la Comisión verifica un alza significativa en las decisiones vinculadas a la protección. Dicha tendencia parece haberse hecho más visible a partir de 2008.

Por su parte, la evolución de la jurisprudencia de la Corte ha sido determinante en la tendencia judicializadora del pilar de protección.

A partir del proceso de fortalecimiento (en 2011) parecería haberse consolidado una posición colectiva de los Estados en contra de la priorización de sus recursos en el pilar de protección. El principal argumento en este sentido, y desafío al mismo tiempo, es el de la exigencia de un criterio jurídico más riguroso.

Parecería así, existir hoy una tendencia a priorizar el pilar de promoción sobre el de protección, aunque tampoco es necesario extraer conclusiones fatalistas de ello.

En este pilar de protección, la competencia de la Comisión para verificar sus recomendaciones en el pilar de protección no está expresamente contenida en la Convención. El órgano desarrolla esta tarea con fundamento en facultades implícitas, y en este entendimiento lo incluyó en la reforma reglamentaria de 2001 (artículo 48).

La problemática se podría construir sobre la pregunta ¿cuál es la fuerza jurídica de las decisiones de la Comisión? Ello involucra una cuestión de interpretación jurídica.

“La interpretación es un problema que se encuentra en el corazón del derecho internacional. La competencia para interpretar es un atributo de la soberanía estatal”, dice Fernández Casadevante. Sin embargo, esta interpretación se ha complejizado, al menos en parte, a partir de la aparición de las organizaciones internacionales que cuentan con órganos a veces encargados de esa interpretación, sean jurisdiccionales o no.

En derecho internacional, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 trae las pautas y normas necesarias para abocarse a esta tarea de interpretar. Pero además, aquellas materias de derecho internacional con alguna pretensión de autonomía generan pautas propias, aunque en realidad podrían subsumirse en aquéllas.

La Convención Americana también trae reglas de interpretación. Ahora bien, cuando la Comisión emite un informe ante la denuncia de una persona, realiza recomendaciones al Estado. El término no parece sugerir obligatoriedad.

Con el fin de reforzar el cumplimiento de sus recomendaciones, la Comisión planteó ante la Corte, que la sola inobservancia de sus recomendaciones por un Estado acarrearía la responsabilidad internacional de éstos en aplicación del principio *pacta sunt servanda*. La Corte ha dicho que el término “recomendaciones” usado por la Convención Americana debe ser interpretado conforme a su sentido corriente de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, y, por ello, no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado. Como no consta que en la presente Convención la intención de las partes haya sido darle un sentido especial, no es aplicable el artículo 31.4 de la misma Convención. En consecuencia, el Estado no incurre en responsabilidad internacional por incumplir con una recomendación no obligatoria. En cuanto al artículo 44 de la Convención Americana, la Corte

encuentra que se refiere al derecho a presentar peticiones ante la Comisión, y que no tiene relación con las obligaciones del Estado.⁸

Sin embargo, con posterioridad, agregó que en virtud del principio de buena fe, consagrado en el propio artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana, que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” en esa región del mundo (Carta de la OEA, artículos 52 y 111). Asimismo, el artículo 33 de la Convención Americana dispone que la Comisión Interamericana es un órgano competente junto con la Corte “para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados parte”, por lo que, al ratificar dicha Convención, los Estados parte se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes. En relación con este punto, la Corte concluye que la violación o no del artículo 51.2 de la Convención no puede plantearse en un caso que, como el presente, ha sido sometido a consideración de la Corte, mientras no existe el informe señalado en dicho artículo.⁹

La Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina en los casos *Giroldi*¹⁰ y *Bramajo*¹¹ sostuvo que las resoluciones de la Comisión debían servir de guía para la interpretación de los tratados. Pero luego, a partir del caso *Acosta*¹² realizó algunos cambios, que se potenciaron en el caso *Fellicetti*.¹³ En *Acosta*, sostuvo que los informes de la Comisión no son vinculantes para el Poder Judicial, y que los organismos internacionales no son otra instancia respecto de los tribunales argentinos. Y en el caso *Fellicetti* agregó que, en su caso, las recomendaciones de la Comisión son para el futuro.

⁸ Corte IDH, caso *Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*, sentencia del 8 de diciembre de 1995 (fondo), pfo. 67.

⁹ Corte IDH, caso *Loayza Tamayo vs. Perú*, sentencia de 17 de septiembre de 1997 (fondo), pfos. 80, 81 y 82.

¹⁰ FALLOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, en *Giroldi*, Horacio David y otro s/ recurso de casación—causa núm. 32/93, Buenos Aires, 1995, 315:514.

¹¹ FALLOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, en *Bramajo*, Hernán Javier s/ incidente de excarcelación—causa núm. 44.891, Buenos Aires, 1996, 319:1840.

¹² FALLOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, en *Acosta*, Claudia Beatriz y otros s/ habeas corpus, Buenos Aires, 1998, 321:3555.

¹³ FALLOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, en *Fellicetti*, Roberto y otros (La Tablada), Buenos Aires, 2000, 323:4130.

Posteriormente, en el precedente *Carranza Latrubesse, Gustavo c. Estado Nacional* —Ministerio de Relaciones Exteriores— *Provincia del Chubut* del 6 de agosto de 2013, dispuso que las recomendaciones del artículo 51.2 de la Convención Americana formuladas en el Informe 30/97, respecto de la necesidad de indemnizar a un magistrado por la destitución de su cargo, son de carácter obligatorio para el Estado nacional, pues ello impone el sentido que debe atribuirse a los términos del precepto tanto en el contexto específico como en el general en el que están insertos, atendiendo al objeto y fin del régimen de peticiones y de la CADH en su integralidad, y, a la par, es lo que mejor responde al principio de buena fe y al efecto útil del régimen, evitando así el debilitamiento del sistema, cuando no, del propio ser humano al cual está destinado a servir.

La cuestión adquiere una relevancia especial cuando se trata de medidas cautelares dispuestas por la Comisión. Las medidas cautelares en particular han sido objeto de cuestionamientos por parte de los Estados participantes del sistema interamericano de derechos humanos.¹⁴

El primer cuestionamiento, y quizá el que suscita mayor debate gira en torno a su obligatoriedad. Se afirma que las medidas no forman parte de las facultades otorgadas a la Comisión por la Convención, por lo que su cumplimiento no es obligatorio.¹⁵

Lo que se encuentra en discusión en definitiva es la fuente normativa de las medidas cautelares, luego su naturaleza y efectos. También ello podría llevar a la rediscusión sobre las funciones y competencia de la Comisión.

Es cierto que la Convención no trae ninguna norma específica que establezca estas medidas, pero también lo es que no trae una norma específica que las prohíba.

Al presentarse este vacío convencional, ¿sería posible integrarlo a través del análisis de las facultades que surgen de la competencia de la Comisión?, y en caso afirmativo, ¿quién realiza el control de legalidad de las mismas?, y, ¿cuál es el procedimiento aplicable?

El artículo 41 de la Convención prescribe que la función principal del órgano es la de promover la observancia y defensa de los derechos humanos.

¹⁴ En 2000 fueron otorgadas 52 medidas cautelares, y en 2015 fueron otorgadas 45. Para dar una visión más completa es necesario tener en cuenta que en 2015 se solicitaron 674, otorgándose 45.

¹⁵ En el marco del último proceso de reflexión y fortalecimiento del sistema el Consejo Permanente de la OEA se sistematizaron las propuestas de los Estados para la aplicación de las recomendaciones del Grupo de Trabajo; de dicho documento surgió que Ecuador, Nicaragua y Venezuela cuestionaron su naturaleza jurídica y las atribuciones de la Comisión, y sugieren eliminar esta posibilidad, manteniendo la competencia exclusiva de la Corte en el tema. *Cfr.* OEA/Serv.G. CP/INF. 6604/12, del 30 de noviembre de 2012.

Esta función se aborda convencionalmente desde dos tipos de actuaciones: una de carácter promocional y otra de defensa activa.¹⁶

Si una de las funciones principales del órgano es la defensa de los derechos humanos y las medidas cautelares son entendidas como un mecanismo de defensa, este mecanismo está incluido en las facultades de la Comisión para cumplir con su función. Podría quizá, a modo de hipótesis, pensarse en la construcción a partir de facultades implícitas.

En virtud de ello, cuando el reglamento del órgano incluye el mecanismo en su regulación no se contrapone ni a la Convención ni a su Estatuto.

Esta interpretación, por lo demás, encontraría sustento en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969).

Sin embargo, del entendimiento de que el mecanismo está incluido en las facultades de la Comisión no se sigue necesariamente su obligatoriedad.

En el afán de justificar el efecto expansivo de algunas de estas decisiones no obligatorias, la doctrina encasilló el fenómeno dentro de una de las fuentes tradicionales, la costumbre internacional. ¿Es ello suficiente?, ¿cuál es su fuerza legitimante?, ¿quién realiza su control?, éstas son algunas de las interrogantes que la problemática presenta en la actualidad.

El Informe del Comité Jurídico Interamericano “Fortalecimiento del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos”, de marzo de 2012 (en el anexo, en sus comentarios preliminares y en una cuidadosa redacción), reafirma el compromiso de los órganos del sistema por brindar un debido proceso, con plenas garantías a las partes involucradas, en él, transparencia, previsibilidad y actuación ajustada a los límites que le imponen la Convención Americana de Derechos Humanos, sus estatutos y reglamentos, también reafirma que los Estados americanos deben cumplir con las obligaciones que le imponen estos mismos instrumentos, así como las decisiones dictadas por estos órganos con carácter vinculante. No parecería surgir de estas afirmaciones un posicionamiento categórico. Aunque en el mismo documento, la mención a la inclusión de las medidas cautelares en el reglamento y una larga práctica de los Estados de reconocimiento expreso de esta competencia parecerían confirmar al menos su vigencia dentro del sistema.¹⁷

Este Informe del Comité también propuso algunas reformas tendentes a perfeccionar el cumplimiento de las decisiones de la Comisión en general.

¹⁶ Monzón, Luz Marina, “Reflexiones para el debate: las medidas cautelares”, *Aportes DPLF*, revista de la Fundación para el Debido Proceso, núm. 16, año 5, marzo de 2012.

¹⁷ Informe del Comité Jurídico Interamericano, OEA, “Fortalecimiento del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos”, Resolución 792 (LXXX-0/12) del 9 de marzo de 2012.

Así, propuso establecer en el Estatuto o en el Reglamento la posibilidad de que el órgano celebre audiencias de seguimiento sobre el cumplimiento de los acuerdos de solución amistosa. Respecto de las medidas cautelares, propuso establecer un mecanismo de seguimiento periódico, tanto para el seguimiento en sí como para su mantenimiento o levantamiento. Luego, bajo el acápite de las cuestiones de procedimiento, sostuvo que es necesario flexibilizar ciertos plazos de cumplimiento de las recomendaciones.

Ello dio como resultado la reforma del Reglamento de la Comisión a través de la resolución 1/2013.

Sin embargo, el debate acerca del alcance de las decisiones de la Comisión no se encuentra concluido ni cerrado para los actores del sistema.

IV. LA PRETENDIDA EFICACIA DE LAS SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La Convención y la Carta de la OEA tienen disposiciones muy difusas acerca de la forma de aplicación de las sentencias de la Corte. A pesar de ello, con fundamento tanto en la Convención como en el Estatuto y en el Reglamento, la Corte ha elaborado un procedimiento de seguimiento de cumplimiento de sus sentencias. Y esta actividad de supervisión y cumplimiento se ha constituido en una de las actividades más exigentes del órgano jurisdiccional.

Tanto la Corte como la Comisión informan anualmente a la Asamblea General (AG) de la OEA. La AG tiene dos roles importantes. El primero es incluir casos de incumplimiento en las actividades del órgano, y el segundo es emitir recomendaciones y establecer sanciones económicas. El mecanismo es débil y de escaso uso.¹⁸

A pesar de ello, se debe considerar que las decisiones judiciales finales emitidas durante un litigio ante la Corte Interamericana son sentencias y su

¹⁸ Felipe González, comisionado y expresidente de la CIDH, es uno de los autores que afirma que un factor relevante en la debilidad del sistema “lo constituye la falta de acción de los órganos políticos de la OEA como garantes colectivos del sistema interamericano de derechos humanos”, y agrega que “Aunque en los últimos años la Asamblea General ha venido aprobando resoluciones en las que llama a los Estados a acatar las decisiones de la Comisión y la Corte, en los hechos, los órganos políticos de la OEA no suelen ir más allá de esto. En este sentido, los órganos políticos de la OEA no se hacen cargo de dar seguimiento a casos específicos o a la situación de incumplimiento reiterado en que un Estado pueda encontrarse frente a la Comisión o a la Corte”, en “Tres aspectos centrales para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos”, *Aportes DPLF*, revista de la Fundación para el Debido Proceso, núm. 16 “Reflexiones para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos”, año 5, marzo de 2012. p. 16.

obligatoriedad se encuentra respaldada por el artículo 68.1 de la Convención Americana.

Según la Corte, la obligación de cumplir con lo dispuesto en las decisiones del tribunal corresponde a un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, respaldada por la jurisprudencia internacional, según el cual los Estados deben cumplir con las obligaciones convencionales internacionales de buena fe (*pacta sunt servanda*) y no pueden, por razones de orden interno, dejar de atender la responsabilidad internacional establecida.¹⁹

La Corte Interamericana es la que realiza la supervisión del cumplimiento de sus sentencias. En la reforma reglamentaria de 2010 se introdujo a este respecto el artículo 69. En 2011 dictó 32 resoluciones sobre cumplimiento de sentencia, realizó cuatro audiencias privadas y una pública. La actividad se ha convertido en una de las más demandantes del órgano. En 2000 sólo diez casos se encontraban en etapa de supervisión contra 172 en 2015, según el Informe Anual de ese mismo año de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por su parte, el referido Informe del Comité Jurídico Interamericano en el proceso de fortalecimiento del sistema ya mencionado consideró que dentro del mecanismo de seguimiento y cumplimiento de sus resoluciones es de particular relevancia que la Asamblea General de la OEA haga uso efectivo de su competencia de control.

Ante situaciones de incumplimientos, afirma el órgano consultivo, la Asamblea debería encomendar al Consejo Permanente su seguimiento, y de persistir el incumplimiento, la Asamblea debería adoptar medidas concretas. Ello pone en tensión el sistema político general con el particular (¿latinoamericano?) de derechos humanos.

El artículo 65 de la Convención Americana prevé la facultad de la Corte, de informar a la Asamblea sobre el incumplimiento las medidas provisionales emitidas por el tribunal. Y el Estatuto establece que la Corte someterá a la asamblea en cada periodo ordinario de sesiones un informe de su labor en el año anterior, y señalará los incumplimientos existentes.

Por otra parte, a diferencia del sistema europeo, en el que la supervisión descansa sobre el comité de ministros, en el sistema interamericano se entiende que es facultad inherente a las funciones jurisdiccionales de la Corte el supervisar el cumplimiento de las sentencias.

¹⁹ Corte IDH, *caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, competencia, sentencia del 23 de noviembre de 2003, pfo. 61.

La Corte, hace ya un tiempo, comenzó a preocuparse por el continuo incumplimiento de las sentencias y por la imposibilidad de que las partes accedieran a brindar elementos que sirvieran al tribunal para valorar si su fallo había sido cumplido cabalmente o no. Y así emitió una resolución en la que estableció los criterios mediante los cuales sometería un caso al conocimiento de la AG, y asimismo previó las consecuencias jurídicas de tal acto. Así:

No continuar requiriendo a los Estados que presenten información relativo al cumplimiento de la sentencia respectiva, una vez que el tribunal haya determinado la aplicación de los artículos 65 de la Convención Americana y 30 del Estatuto de la Corte en casos de incumplimiento de sentencias, y así lo haya informado mediante su Informe Anual para la consideración de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Si con posterioridad a lo anterior el Estado respectivo no acredita ante el Tribunal el cumplimiento de los puntos de la sentencia pendientes de acatamiento, la Corte continuará incluyendo dicho incumplimiento cada año, al presentar el Informe Anual a la Asamblea General.²⁰

De manera cada vez más apremiante la Corte se enfrenta al desafío de garantizar que sus resoluciones sean implementadas efectivamente.

Así, por ejemplo, en Argentina se observa que de un total de 17 casos contenciosos presentados ante la Corte Interamericana y con sentencia, dos fueron ya cumplidas, y una fue desestimada, por lo que aún se encuentran pendientes de cumplimiento catorce de ellos.

En la reglamentación, la Corte estableció la supervisión mediante la presentación de informes de los Estados y las observaciones de las víctimas o sus representantes y de la Comisión. Y además la posibilidad de convocar a una audiencia. Luego, una vez que cuente con la información pendiente determinará el estado de cumplimiento y emitirá las resoluciones que estime pertinente.²¹

²⁰ Corte IDH, Supervisión de sentencias (aplicabilidad del artículo 65 de la Convención Americana de Derechos Humanos), Resolución del 29 de junio de 2005, resolutive 1.

²¹ Reglamento de la Corte IDH, aprobado por la Corte en su LXXXV periodo ordinario de sesiones, celebrado del 16 al 28 de noviembre de 2009. Artículo 69. "Supervisión de cumplimiento de sentencias y otras decisiones del Tribunal 1. La supervisión de las sentencias y demás decisiones de la Corte se realizará mediante la presentación de informes estatales y de las correspondientes observaciones a dichos informes por parte de las víctimas o sus representantes. La Comisión deberá presentar observaciones al informe del Estado y a las observaciones de las víctimas o sus representantes. 2. La Corte podrá requerir a otras fuentes de información datos relevantes sobre el caso, que permitan apreciar el cumplimiento. Para los mismos efectos podrá también requerir los peritajes e informes que considere

Una de las preocupaciones constantes y generales es la de realizar las labores de manera eficiente y en un tiempo razonable.²² La supervisión de cumplimiento de sentencia no es la excepción.

Es un hecho que cada vez existen mayores fallos emitidos, lo que dificulta la labor de supervisión. Por ello, la Corte ha comenzado a implementar audiencias conjuntas sobre un mismo punto resolutivo común o análogo a varios casos contra un mismo Estado.

La estrategia puede resultar interesante. Sin embargo, pueden existir complicaciones, así la diversidad de partes o víctimas intervinientes a los fines de alcanzar un adecuado diálogo que permita el cabal cumplimiento de la sentencia.

Desde los Estados, las dificultades parecerían estar en los distintos tipos de reparaciones establecidos por las sentencias.

En el caso argentino se observa esta variedad de reparaciones *prima facie* en el siguiente esquema:

Reparaciones monetarias	14	Garrido y Baigorria, Bulacio, Bueno Alves, Bayarri, Kimel, Torres Millacura, Fontevecchia-D'Amico, ²³ Fornerón, Furlan, Mohamed, Mendoza, Mémoli, Gutiérrez, Arguelles.
Deber de adecuación o generación de normas de derecho interno ²⁴	6	Bulacio, Kimel, Fornerón, Furlan, Mohamed, Mendoza.
Deber de investigar sobre los hechos generadores	6	Garrido y Baigorria, Bulacio, Bayarri, Torres Mallicura, Mendoza, Gutiérrez.

oportunos. 3. Cuando lo considere pertinente, el Tribunal podrá convocar al Estado y a los representantes de las víctimas a una audiencia para supervisar el cumplimiento de sus decisiones, y en ésta escuchará el parecer de la Comisión. 4. Una vez que el Tribunal cuente con la información pertinente, determinará el estado del cumplimiento de lo resuelto y emitirá las resoluciones que estime pertinentes. 5. Estas disposiciones se aplican también para casos no sometidos por la Comisión”.

²² Steiner, Christian y Uribe, Patricia (coords.), *Convención Americana de Derechos Humanos*, México, SCJN-Konrad Adenauer Stiftung, 2014, pp. 910 y ss.

²³ En el caso *Fontevecchia-D'Amico*, en rigor, no se fijó un resarcimiento a favor de las víctimas, sino que se condenó al Estado a la restitución a las víctimas de todas las sumas que éstas abonaron en el proceso civil que fuera objeto del caso ante la CIDH.

²⁴ Según el caso, se trata de la concreta adecuación del derecho interno vigente, o bien de la implementación de medidas o acciones que permitan el cumplimiento no obstante la falta de previsión en el derecho interno.

Deber de investigar la conducta de funcionarios	5	Bueno Alves, Bayarri, Torres Mallicura, Fornerón, Mendoza
Deber de implementar cursos sobre Derechos Humanos para funcionarios	5	Bayarri, Torres Mallicura, Fornerón, Mendoza, Gutiérrez
Deber de brindar asistencia médica o tratamientos de salud	4	Bayarri, Furlán, Mendoza, Gutiérrez
Deber de brindar garantías de no repetición	2	Bulacio, Mendoza

FUENTE: Informe de investigación realizado por L. Aguzin, S. Averó, S. Barberio y R. Vicente. Corte Interamericana Derechos Humanos, visita profesional, San José de Costa Rica, enero/febrero de 2015.

V. LOS PROCEDIMIENTOS EN LAS INSTANCIAS NACIONALES: ¿CREATIVIDAD *VERSUS* PREVISIBILIDAD?

Tal como se puede observar en el esquema anterior, las sentencias (y otras decisiones), además de indemnizar pueden disponer medidas de satisfacción no patrimonial, tal como la investigación de los hechos, castigo a los responsables, goce del derecho lesionado, entre otras.

Las dificultades son muchas, la coordinación entre nación y provincias, entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, en su caso Poder Judicial, previsiones presupuestarias, entre otras.

En algunas naciones de América esos desafíos tienen que ver con la carencia de recursos asignados a los entes encargados de la implementación de las obligaciones que se derivan del pago de las indemnizaciones fijadas por la Corte, así como a la ausencia de procedimientos y normas sustantivas claras que guíen a los operadores internos en la ejecución de decisiones de los órganos del sistema interamericano, también a la existencia de significativos vacíos legales, o simplemente a la falta de voluntad política de algunas autoridades nacionales.²⁵

Algunos obstáculos fueron superados, pero se presentan vacíos interpretativos o normativos, zonas grises y oscuras al momento de dar cumplimiento a una sentencia de la Corte IDH.

²⁵ CEJIL, “El rol del Legislativo en la implementación de decisiones del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, *Implementación de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos. Aportes para los procesos legislativos*, Buenos Aires, CEJIL, 2009.

Según la propuesta del Cejil (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional), la legislatura no sólo ostenta una obligación primaria de adecuación de las normas procesales y sustantivas nacionales a los derechos establecidos en los instrumentos interamericanos de derechos humanos, sino que también asume la responsabilidad de diseñar normativa, mecanismos, pautas e instituciones para la plena ejecución de las decisiones de los órganos de supervisión del sistema interamericano.

Por supuesto que la viabilidad y pertinencia de las experiencias y criterios dependerá de las particulares realidades institucionales, políticas y sociales de los diversos países. Es claro que no existen fórmulas únicas para resolver los desafíos de la ejecución de sentencias, sino aspectos de la misma que deben ser aclarados o resueltos a nivel local teniendo en cuenta la realidad nacional.²⁶

Parecería que en los últimos años algunos actores del sistema han expresado la convicción sobre la necesidad de desarrollar normas específicas que faciliten la ejecución de las decisiones y la definición de mecanismos u organismos para la implementación de las mismas. Estas medidas tenderían a dar mayor claridad y previsibilidad.

La ventaja de un marco normativo específico es evitar arbitrariedades, y en definitiva la desigualdad de trato.²⁷

El desarrollo institucional y normativo debe tener en cuenta la realidad nacional, las dificultades que ha enfrentado el país en su experiencia con la implementación de decisiones, los aprendizajes de otros Estados de la región, entre otros.

El análisis de las experiencias en la región permite distinguir modelos de ejecución de sentencias que ponen un peso diferenciado en el papel del Poder Ejecutivo de aquellos que dan mayor relevancia a la instancia judicial en las tareas de cumplimiento.

Así, la Ley 288 de Colombia otorga un rol preponderante al Poder Ejecutivo. En tanto que la Ley 27775 de Perú establece un procedimiento en el que el rol central corresponde al Poder Judicial.

Estos dos modelos no cierran las posibilidades de crear otros; por ejemplo, una instancia de coordinación interinstitucional, o la búsqueda de modelos o procesos participativos.

²⁶ *Ibidem*, p. 11.

²⁷ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “Panorama y problemática de las fórmulas latinoamericanas para la atención de recomendaciones, y ejecución de sentencias internacionales en materia de derechos humanos”, ponencia presentada en el *VII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, diciembre de 2010.

La diversidad de las medidas dispuestas por la Corte como reparación aconsejan ser flexibles en la elaboración de este procedimiento de ejecución, y también prudentes en cuanto se pueden transformar en un obstáculo.

Tal como se referenció en el caso de Argentina de los 17 casos, con sentencia en catorce de ellos, se fijaron reparaciones monetarias; en seis, el deber de adecuación o generación de normas de derecho interno; en seis, el deber de investigar los hechos; en cinco, el deber de investigar la conducta de los funcionarios; en cinco, el deber de implementar cursos sobre derechos humanos para funcionarios; en cuatro, el deber de brindar asistencia médica o tratamientos de salud, y en dos, el deber de brindar garantías de no repetición.

En definitiva, podrían identificarse los siguientes desafíos: ausencia de entes u órganos encargados de facilitar la ejecución de las sentencias de la Corte, carencia de procedimientos y definición de competencias para la ejecución, existencia de disposiciones legales o normativas que dificultan la ejecución.

En Argentina se intentó el cumplimiento de recomendaciones y decisiones adoptadas por la Comisión y la Corte, a través de una acción declarativa de certeza ante la Corte Nacional.²⁸ Con la acción se pretendía que el tribunal determinara que los hechos denunciados afectaban la vida e integridad física de los internos alojados en tres unidades penitenciarias de la provincia de Mendoza; que el Estado nacional y provincial son los sujetos obligados a garantizar dichos derechos y a cumplir las recomendaciones y decisiones internacionales; y que fije un plazo para que las obligaciones internacionales sean cumplidas.

La Corte Interamericana había señalado que el Estado no podía alegar la descoordinación entre autoridades federales y provinciales para evitar las muertes y actos de violencia que continuaban ocurriendo en las unidades penitenciarias.²⁹

²⁸ FALLOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, en Lavado, Diego Jorge y otros c/ Mendoza, Provincia y otro s/ acción declarativa de certeza, Buenos Aires, 2007, 330:1135.

²⁹ La Corte IDH expresó que “el Estado no puede alegar razones de derecho interno para dejar de tomar medidas firmes, concretas y efectivas en cumplimiento de las medidas ordenadas, de modo que no se produzca ninguna muerte más. Tampoco puede el Estado alegar la descoordinación entre autoridades federales y provinciales para evitar las muertes y actos de violencia que han continuado ocurriendo durante la vigencia de éstas. Más allá de la estructura unitaria o federal del Estado Parte en la Convención, ante la jurisdicción internacional es el Estado como tal el que comparece ante los órganos de supervisión de aquel tratado y es éste el único obligado a adoptar las medidas”. Resolución de la Corte IDH del 30 de marzo de 2006, medidas provisionales, *caso Penitenciaría de Mendoza*, pfo. 11.

La corte nacional no se pronuncia sobre su competencia para entender en el asunto ni sobre la pertinencia de la vía procesal elegida. Pero decide requerir al Estado nacional y provincial un informe (ello no integró la pretensión) atento la gravedad de la situación.

Si bien resulta plausible la intervención del máximo órgano judicial nacional, queda sin definir el instrumento jurídico que podría utilizarse en estos casos ante las dificultades de coordinación de la nación y las provincias en la ejecución de una medida provisional dictada por la Corte Interamericana.

Por otro lado, cuando la Corte Interamericana condena al Estado y la violación emerge de lo resuelto por el tribunal de última instancia nacional, surgen, según lo ha señalado M. A. Gelli,³⁰ las siguientes interrogantes: ¿de qué modo se debe satisfacer la responsabilidad internacional en el orden interno?, ¿qué órgano estatal se encuentra vinculado por el fallo y debe cumplirlo?, ¿qué significa la ejecución de esa sentencia?, ¿qué ocurre si la ejecución involucra a terceros que no intervinieron en la instancia internacional?, ¿puede dejarse sin efecto una sentencia con efecto de cosa juzgada en el orden interno?

La Corte Suprema dio respuestas (o dejó sin respuestas) a algunos de estos interrogantes en el *caso Cantos*.

La condena al Estado argentino en la instancia internacional imponía las siguientes obligaciones: a) abstenerse de cobrar a Cantos la tasa de justicia y la multa por falta de pago; b) fijar en un monto razonable los honorarios devengados en la tramitación de la causa en el orden interno; c) asumir el pago de honorarios de abogados y peritos del estado nacional y provincial (provincia de Santiago del Estero), y d) levantarle a Cantos los embargos e inhabilitaciones.

El procurador del Tesoro se presentó ante la corte nacional y solicitó que ésta instrumentara el cumplimiento. La Corte por mayoría desestimó la presentación a través de la resolución 1404/03.

Básicamente todos coincidieron en la preservación de los derechos de terceros, aunque no existió unidad de criterio acerca de las acciones a seguir. También coincidieron en la obligatoriedad de la sentencia internacional, aunque discreparon en cuál es el poder del Estado que debe instrumentarla, de qué modo y con qué extensión.

En especial, se observó en esa oportunidad una tendencia, por parte de algunos ministros, a considerar que la Corte carece de atribuciones para modificar una sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada.

³⁰ Gelli, María Angélica, "La supremacía de la corte argentina y la jurisprudencia internacional", *La Ley*, 2003.

Esta afirmación parecería haberse modificado en el voto de la mayoría de la corte nacional, con posterioridad, en la causa René Jesús Derecho.³¹ En ésta, la mayoría sostuvo que “por tanto, con el objeto de dar estricto cumplimiento a lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos —en la sentencia Bueno Alves vs. Argentina, notificada a este Tribunal el 21 de septiembre de 2007— corresponde haber lugar al recurso de revocatoria articulado, dejar sin efecto el pronunciamiento apelado y devolver las actuaciones a la instancia anterior para que, por quien corresponda, se cumplan las pautas fijadas en dicho fallo” (considerando 5).

La sentencia que se deja sin efecto es la de la propia corte (en sentencia del 11.07.2007, por la cual se declaró extinta la acción penal), admitiéndose un recurso de revocatoria excepcional (aunque no el de aclaratoria).

El voto disidente en la causa se sustenta en lo siguiente:

...la condena de la Corte Interamericana ha recaído exclusivamente sobre el Estado argentino y comprende no solo el pago de una indemnización sino además la obligación de adoptar todas las medidas que resulten procedentes y necesarias para garantizar a la víctima el pleno goce de sus derechos. Ello, sin embargo, no puede implicar (y tampoco lo ha indicado específicamente la Corte Interamericana en su sentencia) que este Tribunal deba dejar sin efecto una decisión judicial que ha pasado en autoridad de cosa juzgada y por la que, en virtud de reglas jurídicas vigentes y de aplicación general, se ha declarado la prescripción de la acción penal con respecto al delito atribuido a René Jesús Derecho (considerando 7 del voto en disidencia de los ministros Carlos Fayt y Carmen Argibay).

A ello agregaron que de ser esto contrario “...implicaría asumir que la Corte Interamericana puede decidir sobre la responsabilidad penal de un individuo en concreto, que no ha sido parte en el proceso internacional y respecto del cual el tribunal interamericano no declaró, ni pudo declarar, su responsabilidad...” (considerando 8).

La cuestión parecería no ser sólo procesal. Por un lado se encuentra la cuestión procesal de la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada del máximo tribunal nacional. Pero por otro, se encuentra una cuestión de fondo, éste es la prescripción de la acción penal en el ámbito interno frente a la investigación y sanción de los responsables de las violaciones a los derechos humanos dispuestas en el ámbito internacional.

³¹ FALLOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, en René Jesús Derecho s/ incidente de prescripción de la acción penal—causa núm. 24079, Buenos Aires, 2011, 334:1504.

Según la Corte Interamericana, son inadmisibles las disposiciones de prescripción en este sentido. La corte nacional, aun cuando se ve en la obligación de acatar lo resuelto por el tribunal internacional, no comparte el criterio restrictivo del derecho de defensa.

Es necesario recordar que en los supuestos de la obligación de investigación y castigo, lo que se juzga es la obligación del Estado y no la responsabilidad de las personas, de ahí que se ponga el acento en la obligación del Estado de investigar y castigar; no se puede establecer directamente el juzgamiento y castigo.³²

VI. A MANERA DE CONCLUSIONES PROVISORIAS

Las relaciones entre el derecho internacional y los derechos internos se han complejizado.

Las resoluciones de las organizaciones internacionales, sean jurisdiccionales o no, es un fenómeno jurídico que paulatinamente ha ido adquiriendo auge debido a la explosión de la institucionalización de la comunidad internacional a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

En este contexto, la teoría de las fuentes del derecho internacional se revela como insuficiente para explicar las múltiples y variadas relaciones y producciones normativas.

Una de las formas para identificar la eficacia de un sistema es por el grado de cumplimiento de sus decisiones, en especial las jurisdiccionales.

En el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, la Convención no soluciona los problemas de ejecución de las medidas dispuestas por los órganos del sistema.

Desde el ámbito jurídico interno se propone la creación de instrumentos procedimentales para implementar el cumplimiento, al menos, de las sentencias. Sin embargo, si bien la falta de normas provoca en algunos casos falta de previsibilidad, también permite la creación práctica de soluciones.

Desde el ámbito jurídico internacional sería posible la elaboración de informes, estadísticas y búsqueda de patrones comunes de cumplimiento; en su caso, análisis de posibilidades de procedimientos orientativos permanentes, y asesoramiento.

³² Rodríguez Reccia, Víctor Manuel, *La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, Editorial Investigaciones Jurídicas, 1997. Capítulo III: Efectos ejecutorios de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pp. 29 y ss.

Por otro lado, no hay que soslayar las críticas de la doctrina latinoamericana a la actuación de la Corte IDH y el descontento de algunos Estados tanto a la actuación de la Corte como de la Comisión. Ello lleva a indagar sobre la necesidad del control sobre el control.³³

En principio parecería que dicho control, que sin duda representa un desafío, sólo podría darse a nivel internacional, en instancias superiores dentro del mismo sistema de control.

Como tendencia puede verse en la creación de una Sala Superior en el caso de la Corte Europea de Derechos Humanos o como la que cuenta la Corte Penal Internacional.

Por su parte, estas mismas críticas a las actuaciones de los órganos internacionales desde los mismos sujetos obligados tanto al llamado control de convencionalidad como a las reparaciones que se fijan, necesariamente deben hacer pensar en la necesidad de que los órganos internacionales sean rigurosos en sus fundamentaciones jurídicas.³⁴

³³ Becerra Ramírez, Manuel, *El control de la aplicación del derecho internacional en el marco del Estado de derecho*, México, UNAM, 2013. El autor propone una revisión de la Corte de acuerdo con las siguientes directrices: obligar a los Estados a que otorguen un porcentaje de su PBN anualmente, que las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil participen en la elección de jueces y comisionados, que la Corte aumente el número de jueces y que duren cuatro años en sus cargos siendo reelegibles por un período, que funcione en salas y plenario, y, que haya una cámara de apelación.

³⁴ En este sentido, en el relato presentado en la Asociación Argentina de Derecho Internacional para el Congreso realizado en 2009, se planteaban los desafíos que debía enfrentar la Corte al momento de definir las reparaciones para salvar cierta indeterminación argumental y de una debida fundamentación de sus pronunciamientos. Véase Bazán, Víctor, “Las reparaciones en el derecho internacional de los derechos humanos, con particular referencia al sistema interamericano”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, XVIII, 2009. Asimismo, en los debates producidos en la sección de Derechos Humanos de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, en 2015 surgió la necesidad de reafirmar la jurisdicción internacional como subsidiaria de la interna a raíz del control de convencionalidad, y con ello la necesidad de un diálogo interjurisdiccional real.