

AJUSTES EN EL ÁMBITO NORMATIVO INTERAMERICANO PARA EL CUMPLIMIENTO EFICAZ DE LAS SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS¹

LAW ADJUSTMENTS FOR AN EFFECTIVE FULFILLMENT OF THE
INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS' SENTENCES

Recibido: 16/05/2018 – Aceptado: 15/08/2018

Andrés Rousset Siri²

Facultad de Derecho

Universidad Nacional de Cuyo (Argentina)

andres.rousset@gmail.com

1 El presente trabajo es parte de una investigación más amplia sobre ejecución de sentencias de la Corte IDH.

2 Doctor en Derecho, Universidad Nacional de Cuyo (Argentina). Máster en Protección Internacional de Derechos Humanos, Universidad de Alcalá (España). Abogado (Universidad Nacional de Cuyo). Director de la Diplomatura de Posgrado en Litigación Internacional (Universidad Nacional de Cuyo).

Resumen

El cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es una obligación que los Estados deben cumplir a través de diversas medidas de derecho interno y que presentan problemas que inciden en su eficacia. El derecho internacional puede colaborar con los Estados en esa tarea, pero para ello se requiere que operen ciertas modificaciones en la normativa interamericana que conduzcan a mejorar los niveles de cumplimiento al interior de los Estados parte.

Palabras clave: Reparaciones; Corte Interamericana de Derechos Humanos; Incumplimiento de sentencias.

Abstract

The fulfillment of the Inter-American Court of Human Rights' rulings –a legal obligation that the American States must endeavor through different kinds of domestic measures– is hindered by several issues. International Human Rights Law can contribute with the States in that basic objective, but for a successful accomplishment, certain reforms in the Inter-American human rights law must be done.

Keywords: Reparations; Inter-American Court of Human Rights; Non-fulfillment of judgments.

Sumario

1. Introducción
2. Modificación de la CADH
3. Sanción de un protocolo facultativo a la CADH en materia de cumplimiento de medidas de reparación ordenadas en las sentencias de la Corte IDH. Contenido mínimo de un protocolo a la Convención Americana para fortalecer el cumplimiento de las decisiones de la Corte IDH
4. La redefinición de competencias y la creación de un órgano específico en el seno de la OEA
5. Declaración de principios
6. A modo de conclusión
7. Bibliografía

1. Introducción

Desde la primera sentencia sobre reparaciones dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) por violaciones a los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH), han transcurrido aproximadamente tres décadas. En ese tiempo, las medidas ordenadas han incidido tanto en el proyecto de vida de las víctimas y sus familias como así también en el desarrollo institucional de los Estados parte.

No obstante, como contracara de lo anterior, han surgido problemas en el cumplimiento de estas sentencias que inciden negativamente en su efectividad y que atentan directamente contra el derecho a la reparación de las víctimas.

Esta afirmación obedece en términos generales al hecho de que el cumplimiento de una sentencia de la Corte IDH en el ámbito interno de un Estado, es un acto complejo de competencias concurrentes que requiere la permanente interacción entre ambos ámbitos jurídicos. Ello se debe a que, si bien el procedimiento se desarrolla normativamente bajo las reglas del derecho internacional, el tribunal brinda un margen de acción para que el Estado condenado cumpla con

las medidas de reparación ordenadas en la sentencia utilizando los mecanismos internos que considere prudente a tales efectos³.

En consecuencia, este “acto complejo” enfrentará problemas en ambos ámbitos jurídicos, tanto desde lo normativo⁴ como de lo estructural institucional⁵.

Así, podemos señalar a modo de presentación el siguiente cuadro:

Ámbito/Tipo de problema	Normativo	Estructural – Institucional
Derecho internacional	<ul style="list-style-type: none"> - Vacíos normativos en materia de implementación de sentencias de la Corte IDH. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de mecanismo extra jurisdiccional de supervisión. - Problemas de gestión en el mecanismo de supervisión.
Derecho nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de mecanismo implementación y ejecución de la sentencia de la Corte IDH. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desconocimiento del derecho internacional. - Falta de debate previo sobre implementación de sentencias de la Corte IDH. - Deficiente predisposición de los agentes públicos al cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH.

3 Aun en aquellos casos en los que la determinación de responsabilidad internacional obedezca al actuar de un órgano determinado. Por ejemplo, en el caso Cantoral Benavidez vs. Perú, la Corte IDH había ordenado que el Estado adoptara todas las medidas que fueran necesarias para dejar sin efecto la sentencia de la Corte Suprema de ese país, que había convalidado la detención de la víctima bajo un régimen militar. Si bien la responsabilidad internacional habría surgido desde la órbita del Poder Judicial, el Estado, a través de su Poder Ejecutivo, indultó a la víctima, deviniendo en abstracto la sentencia cuestionada y cumpliendo de esa manera la medida ordenada por el Tribunal interamericano.

4 Los problemas de cumplimiento de la sentencia operan por la ausencia total de marco normativo aplicable, o bien, por vacíos en la normativa existente, cualquiera sea el ámbito de aplicación (nacional o internacional).

5 Aquí los problemas derivan de la nula o errónea aplicación e interpretación del marco normativo por parte de los operadores estatales.

Atento a la complejidad anunciada, eliminar los problemas normativos en el ámbito del derecho internacional no conlleva *per se* a la eliminación de los problemas estructurales institucionales que puedan existir correlativamente en el ámbito del derecho interno de un Estado. Por ejemplo, aun cuando se modificara el artículo 68.2 de la CADH y se especificara que las medidas de reparación no pecuniarias son ejecutables en el ámbito interno de un Estado (solución a un problema normativo), ello no descarta que un juez local no quiera hacer lugar a la ejecución por entender que la sentencia de la Corte IDH debe ser sujeta a *exequatur* como si fuera una sentencia extranjera (problema estructural institucional).

El presente artículo se inscribe en el marco de una investigación más amplia, en la que se analizan los problemas de cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, y se esbozan posibles soluciones tanto en el ámbito interno de los Estados (mecanismos de inducción al cumplimiento⁶), como aquellas que puedan surgir del derecho internacional de los derechos humanos (en adelante DIDH). Sobre este último punto centraremos nuestro análisis⁷.

A tales efectos, esbozaremos algunas propuestas que desde la órbita del derecho internacional podrían coadyuvar al cumplimiento de las medidas de reparación integral ordenadas por la Corte IDH.

6 Si bien no debería ser necesario que una ley disponga que la sentencia de la Corte IDH es obligatoria (dado que lo dispone el artículo 68.1 convencional), lo cierto es que la adopción de una norma concreta, o la modificación de aquellas que se encuentren vigentes puede ser fundamental para dar coherencia, agilidad y efectividad a la protección internacional en la esfera nacional o local (Cf. CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL. *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: aportes para los procesos legislativos*. Buenos Aires: CEJIL, 2009, pág. 12). En este sentido, se ha sostenido que corresponde a los Estados expedir las normas y ajustar las prácticas para cumplir lo ordenado en las decisiones de la Corte, si no se cuentan con dichas disposiciones (Corte IDH. Caso *García Prieto y Otro vs. El Salvador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 168. Voto razonado del Juez García Ramírez, párr. 4.).

7 No obstante, cabe advertir que la solución a los problemas de cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH requieren esfuerzos y ajustes en ambos marcos normativos.

2. Modificación de la CADH

Un punto de partida para buscar soluciones a los problemas de cumplimiento podría surgir en la modificación de la CADH en orden a volcar en su texto la experiencia de tres décadas de aplicación de la competencia contenciosa de la Corte IDH en materia reparaciones y supervisión de cumplimiento.

La misma CADH prevé esta posibilidad al señalar en su artículo 76 que

“Cualquier Estado parte directamente y la Comisión o la Corte por conducto del Secretario General, pueden someter a la Asamblea General, para lo que estime conveniente, una propuesta de enmienda a esta Convención...”

las que eventualmente –de acuerdo con la norma apuntada– entran en vigor para los Estados ratificantes de las mismas en la fecha en que se haya depositado el respectivo instrumento de ratificación, que corresponda al número de los dos tercios de los Estados Parte en esta Convención, mientras que para el resto de los Estados Parte entrarán en vigor en la fecha en que depositen sus respectivos instrumentos de ratificación.

La modificación normativa como método de renovación de un marco legal, ha sido aplicada al interior de los órganos de supervisión del tratado. Así, tanto la CIDH⁸ como la Corte IDH⁹ han recurrido a este mecanismo para actualizar sus reglamentos y estatutos.

En el ámbito europeo, a modo de ejemplo, el Convenio Europeo ha sido sometido a dieciséis protocolos adicionales, que representan, en definitiva, una forma de modificación por adición, tanto de fondo (por ejemplo la incorporación del derecho de propiedad o la prohibición de expulsión de nacionales contemplados en los primeros protocolos), como también de forma o procesal (por ejemplo reducción de plazos para la interposición de la demanda en el protocolo 14° o el

8 La Corte IDH puede modificar su reglamento por decisión de la mayoría absoluta de sus miembros, tal como establece el artículo 79 de su propio reglamento.

9 El mismo podrá ser reformado por decisión de la mayoría absoluta de los Jueces titulares de la Corte y deroga, a partir de su entrada en vigor, las normas reglamentarias anteriores, conforme lo previsto por el artículo 77.

alcance de la competencia consultiva del Tribunal Europeo en el protocolo 16°).

Ahora bien, cabe preguntarse ¿qué modificaciones podrían insertarse en la CADH en orden a traer mayor claridad y efectividad en materia de implementación y ejecución de las resoluciones de los órganos del SIDH?

Podemos esbozar algunas respuestas:

- a) El artículo 63° de la CADH debería ser un artículo único, separando lo relativo a las medidas provisionales que en la actualidad están contempladas en el segundo párrafo de dicha norma, toda vez que son dos instituciones diferentes¹⁰, dado que la primera pretende reparar el daño causado y declarado por la Corte IDH, y la segunda evitar daños irreparables en casos de extrema gravedad y urgencia.

Asimismo, el artículo 63° debería abandonar la tradicional estructura reparatoria basada en la restitución pura y en la indemnización como compensación, para abordar los rubros desde la perspectiva de reparación integral que prima en la actualidad.

En tal sentido, de la lectura de las sentencias sobre supervisión de cumplimiento, es común observar que los Estados cumplen con mayor facilidad el pago de las indemnizaciones dispuestas, mientras que en el caso de las medidas de reparación no pecuniarias suelen ser más reticentes, quizás por considerar que las mismas son una creación pretoriana de la Corte IDH, por ello incorporar estas modificaciones en la reformulación del artículo 63.1 convencional podría allanar el camino para que este tipo de medidas sean cumplidas con menos resistencias.

- b) Otra norma que debería ser modificada, es el artículo 68° en sus dos incisos.

Esta norma, en su redacción actual, reviste particular importancia en tanto señala la obligatoriedad de la sentencia de la Corte (inciso 1°), como así también la vía de exigencia compulsoria de las medidas de reparación ordenadas en la misma, aunque solo limitada a la parte que dispone indemnizaciones compensatorias (inciso 2°).

10 En igual sentido GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones". En: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Un cuarto de siglo: 1979-2004*. San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005, pág. 11.

En lo que respecta al carácter obligatorio de la sentencia contemplado en su inciso primero, dos términos deberían ser modificados en su formulación actual. El primero es el relativo a que los Estados se “comprometen” a cumplir la decisión de la Corte IDH, ello en tanto, si bien no queda duda del peso que estas resoluciones supraestatales tienen en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, tampoco escapa a nuestra atención que esta conquista se debió a la comprensión que al respecto aplican los Estados miembros luego de varios años de interacción con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (por ejemplo, con resoluciones de los altos tribunales estatales).

No obstante, en ocasiones, se pretende desconocer el valor de las resoluciones de los órganos de supervisión, incluido el supuesto de las sentencias del tribunal interamericano. Por ello, y en orden a mitigar los problemas vinculados con la deficiente predisposición de los agentes públicos al cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, entendemos que el término correcto que debería incorporarse en el texto legal es “deberán”.

Ello además a efectos de que el cumplimiento de lo resuelto por el tribunal interamericano no sea visto como una obligación de medios (los Estados se “comprometen”), sino como una verdadera obligación de resultados (los Estados “deben”)¹¹.

Otro término relevante que debería agregarse al deber de cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH es el relativo a la “integralidad”. La práctica en materia de cumplimiento de sentencias de la Corte ha revelado que, en la casi totalidad de los casos, los Estados cumplen de manera imperfecta, como si ello de alguna manera bastara para dar cumplimiento a lo exigido por la norma.

El compromiso (deber en nuestra posición) que asumen los Estados, debe incluir todos y cada uno de los puntos que la resolución comprenda, en tanto solo el cumplimiento íntegro de la sentencia permite tener a la misma como cumplida y el caso como “cerrado”.

11 Este cambio de términos ha sido utilizado en recientes resoluciones de la Asamblea General de la OEA a las observaciones y recomendaciones al informe anual de la Corte IDH. Véase a modo de ejemplo: *Proyecto de resolución: Observaciones y recomendaciones al Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, AG/doc.5077/10, 27 mayo 2010, Original: español, pág. 04.

El segundo párrafo del artículo 68° se refiere al uso de mecanismos internos para ejecutar compulsoriamente la parte de la sentencia que contenga indemnizaciones pecuniarias.

Los términos en los que está redactada esta norma pareciera revelar que sólo tiene por objeto la parte de la sentencia de contenido estrictamente económico, lo que en ocasiones conduciría a la injusticia de que en caso de que una sentencia tenga por objeto la liberación de una persona que se encuentra privada ilegítimamente de su libertad y el pago de una indemnización, solo esta última parte podría ejecutarse quedando librado al cumplimiento voluntario del Estado liberar a la persona en cuestión, lo que conduce a consecuencias injustas y absurdas¹².

La razón de ser de la formulación de esta norma está íntimamente relacionada a motivos históricos, propios del concepto de reparación que informaba al sistema internacional de protección de los derechos humanos al momento de la formulación de la misma (fines de la década del 60) donde la noción de indemnización compensatoria se erige como forma de reparación por excelencia¹³.

Esta no es la concepción que se tiene actualmente, máxime con el desarrollo jurisprudencial de las medidas de reparación no pecuniarias, que desde una interpretación estrictamente literal, quedarían fuera del mandato convencional.

12 En este sentido: FAPPIANO, Oscar. "La Ejecución de las decisiones de Tribunales Internacionales por parte de los órganos locales". En: ABRAMOVICH, Victor y COURTIS, Christian (Comps.). *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local: La experiencia de una década*. Buenos Aires: Del Puerto, 2006. pág. 148.

13 En efecto, el proyecto de CADH sostenía en su artículo 52° que: "1. Cuando reconozca que hubo violación de un derecho o libertad protegido en esta Convención, la Corte tendrá competencia para determinar el monto de la indemnización debida a la parte lesionada. 2. La parte del fallo que contenga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el Estado respectivo por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado" (Para ampliar puede compulsarse: OEA. Actas y Documentos. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos [en línea]. San José, Costa Rica 7-22 de noviembre de 1969, OEA/Ser.K/XVI/1.2 [Fecha de consulta: 18/12/2018]. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/actas-conferencia-interamericana-derechos-humanos-1969.pdf>

Ahora bien, esta tesis trae aparejado, como consecuencia, que la sentencia de la Corte IDH se presente como parcialmente ejecutoria, y si bien podrían esgrimirse argumentos vinculados con pautas interpretativas básicas en materia de derechos humanos para solicitar la ejecución forzada de una medida de reparación no pecuniaria (por ejemplo criterios pro persona o de interpretación dinámica de los tratados), lo cierto es que el desconocimiento del derecho internacional, la falta de debate previo sobre la implementación de las sentencias de la Corte IDH y la deficiente predisposición de los agentes públicos al cumplimiento de estas resoluciones, como problemas que desde lo estructural institucional afectan el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, nos conducen a proponer una reformulación del texto convencional.

A tales efectos, sólo bastaría con evitar el uso de términos específicos –reduccionistas en el esquema actual en materia de reparaciones– como “indemnización compensatoria” y utilizar conceptos más genéricos como “medidas ordenadas en la sentencia”. De esta manera, aquellas que no sean cumplidas en tiempo y forma por el Estado podrán ser exigidas compulsoriamente, independientemente del contenido pecuniario de la misma.

Un tema relevante que debería plasmarse en una eventual reforma es el vinculado a la necesidad de que los Estados parte cuenten con procedimientos legales que regulen la ejecución de sentencias contra el Estado.

Ya sea que eventualmente la víctima recurra a las estructuras existentes para tales fines o exista un mecanismo legal específico creado por el Estado para implementar o ejecutar las sentencias de la Corte IDH, lo cierto es que se debe asegurar el acceso a la justicia de la víctima o su representante a efectos de poder exigir compulsoriamente lo que le es debido.

Si bien se podría argumentar que este planteo se encuentra subsumido en la obligación general del artículo 2º de la CADH, entendemos que insistir en esta obligación general al momento de hacer referencia a aspectos procesales o propios del contencioso internacional permite reafirmar esta obligación frente a los problemas estructurales institucionales a los que hemos hecho referencia en este punto.

En este sentido, Cançado Trindade ha propuesto como texto tentativo –al que adherimos plenamente que:

“En caso de que dicho procedimiento interno todavía no exista, los Estados Parte se comprometen a establecerlo, en conformidad con las obligaciones generales estipuladas en los artículos 1(1) y 2 de esta Convención”¹⁴.

c) El artículo 65 convencional también debería ser modificado para acoger las críticas que se le formulan respecto al contenido de los informes que la Corte IDH remite a la Asamblea General de la OEA.

Aquí, no se hace referencia al rol de la Asamblea General de la OEA en la supervisión del cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH (propia del órgano jurisdiccional), sino a la necesaria visibilización al interior de la misma, no de “los casos” donde se verifica incumplimiento total o parcial, sino de “las causas” de tal incumplimiento. Sólo con información clara y precisa, se puede lograr un debate más profundo en el marco del órgano político de la OEA.

En cuadro de la página siguiente, resumimos de manera comparativa, el texto vigente y el texto sugerido.

14 CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (relator). “Informe: Bases para un Proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos para Fortalecer su Mecanismo de Protección”. En: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*. San José de Costa Rica: Corte IDH, 2003, pág. 369.

Texto actual	Texto sugerido
<p>Art. 63.1: "Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada".</p>	<p>Art. 63: "Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen integralmente, mediante las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición, pago de indemnizaciones compensatorias, o cualquier otra medida conducente a eliminar las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos".</p>
<p>Art. 65: "La Corte someterá a la consideración de la Asamblea General de la Organización en cada período ordinario de sesiones un informe sobre su labor en el año anterior. De manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos".</p>	<p>Art. 65: "La Corte someterá a la consideración de la Asamblea General de la Organización en cada período ordinario de sesiones un informe sobre su labor en el año anterior. De manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará las causas por las que no se ha avanzado en el cumplimiento de lo resuelto por la Corte IDH, debiendo destacarse aquellos casos en los que el Estado no ha presentado información al respecto".</p>
<p>Art. 68.1: "Los Estados partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean parte".</p>	<p>Art. 68.1: "Los Estados parte en la convención deben cumplir en su integralidad con la decisión de la Corte en todo caso en que sean parte".</p>
<p>Art. 68.2: "La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado".</p>	<p>Art. 68.2: "En caso de incumplimiento de las medidas ordenadas en la sentencia, estas se podrán ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado".</p>
	<p>Art. 68.3: "En caso de que dicho procedimiento interno todavía no exista, los Estados Partes se comprometen a establecerlo, en conformidad con las obligaciones generales estipuladas en los artículos 1(1) y 2 de esta Convención".</p>

Estos cambios coadyuvarían al mejor cumplimiento de las decisiones de la Corte IDH en tanto se tiene mayor conciencia de las medidas de reparación y su alcance, de los modos de implementar o ejecutar la sentencia y del rol de supervisión que le cabe a los órganos del Sistema.

3. Sanción de un protocolo facultativo a la CADH en materia de cumplimiento de medidas de reparación ordenadas en las sentencias de la Corte IDH

Una opción que permitiría morigerar los problemas normativos en la órbita del DIDH y los problemas institucionales estructurales al interior de los Estados, podría ser la redacción, firma y ratificación de un protocolo facultativo a la CADH en materia de implementación de medidas de reparación.

Para distinguirlo del supuesto anterior (reforma normativa), el protocolo debería ser adicional, esto es por fuera del texto de la CADH, y su objeto no sería la incorporación de nuevos derechos, sino más bien la regulación de normas de la CADH ya vigentes (verbigracia artículos 63, 65 y 68), en orden a procurar su aplicación efectiva.

Normativamente, la solución propuesta es posible, dado que cualquier Estado parte y la CIDH podrían someter a consideración de la Asamblea General de la OEA proyectos de protocolos adicionales a la CADH, con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades¹⁵.

El escenario en el que planteamos esta hipótesis es aquel en el que no es viable la reforma de la CADH por la cantidad de ratificaciones necesarias, y no sería suficiente las reformas en los reglamentos de la CIDH y de la Corte IDH. En tal sentido, Cançado Trindade ha señalado que un reglamento puede en cualquier momento sufrir alteraciones, en cambio un protocolo, una vez que entra en vigor, constituye la vía más segura de obtener compromisos reales por parte de los Estados, sin posibilidades de retroceso¹⁶.

Este protocolo, en orden a remover obstáculos en el cumplimiento de las

15 Cf. artículo 77, inciso 1° de la CADH. El artículo 77 en su segundo párrafo establece que cada protocolo debe fijar las modalidades de su entrada en vigor, y se aplicará sólo entre los Estados Partes en el mismo.
16 CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (relator). Op. cit. pág. 46.

sentencias de la Corte IDH, debe comprender al menos tres grandes tópicos: a) las cuestiones vinculadas con el valor de las sentencias de la Corte IDH y la facultad del tribunal interamericano para supervisar su cumplimiento; b) aquellas relacionadas con las víctimas y el acceso a la justicia para el reclamo de lo que les es debido y c) el análisis pormenorizado del concepto de reparación y su extensión de acuerdo al desarrollo actual de la jurisprudencia de la Corte IDH.

Los temas seleccionados apuntan principalmente a problemas de tipo estructural institucional que ya se encuentran regulados en el texto de la CADH o de los reglamentos y estatutos de los órganos de supervisión.

No obstante, las aclaraciones y definiciones tienden a que los Estados que suscriban el protocolo se obliguen en sus términos, evitando de esa manera que luego puedan invocarse excusas vinculadas con el desconocimiento del DIDH, de la ambigüedad de sus términos o del alcance actual de ciertos institutos del mismo¹⁷.

En cuanto al contenido del mismo, debería plasmar normativamente ciertos aspectos vinculados con la sentencia de la Corte IDH que han sido enfatizados y reafirmados en su jurisprudencia y que los Estados paulatinamente –aunque no en todos los casos– han ido aceptando.

Igual análisis merece tanto el concepto de reparación integral –como manifestación actual del deber de reparar– y la extensión que la práctica del tribunal interamericano ha generado en tal sentido. En tercer lugar, se deben incluir referencias vinculadas con la víctima declarada en la sentencia, en cuanto destinatario de las medidas de reparación ordenadas y titular del derecho al cumplimiento de las mismas. Finalmente, se deben insertar algunas cláusulas de estilo propias de la práctica normativa en el derecho de los tratados.

Efectuadas estas aclaraciones, un protocolo a la CADH en materia de cumplimiento de sentencias de la Corte IDH debería contener:

- a) Cuestiones vinculadas con el valor de la sentencia de la Corte IDH y la facultad de supervisión en cabeza del órgano jurisdiccional supraestatal: está claro que las premisas contenidas en el subtítulo están contempladas en el texto de la CADH (cf. Artículos 62, 63, 65, 67 y 68). No obstante, el fin

17 Comparativamente con la experiencia del SIDH en la materia, se asimilaría más al protocolo adicional a la CADH relativo a la abolición de la pena de muerte que al "Protocolo de San Salvador".

del protocolo en tal sentido tenderá a amalgamar dichos preceptos con la práctica de la Corte IDH en materia de supervisión de cumplimiento. Ello permitiría reforzar las obligaciones de los Estados parte en esta materia, en los siguientes aspectos:

- i)* Los Estados parte deben cumplir las medidas de reparación de la Corte IDH de manera íntegra, pronta y eficaz.
 - ii)* Los Estados parte asumen que la obligación de cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH constituye una obligación de resultados, razón por la cual debe adoptar todas las medidas legislativas o de otro carácter para el cumplimiento integral de la misma.
 - iii)* Los Estados parte deben aportar la información requerida en los plazos fijados por la Corte IDH o en cada requerimiento que la misma efectúe en orden a procurar el correcto funcionamiento de su facultad supervisora.
 - iv)* Los Estados parte se comprometen a adoptar todas las medidas legislativas o de otro carácter tendientes a remover los obstáculos que se presenten al momento de que las víctimas pretendan ejecutar la sentencia de la Corte IDH de conformidad con el artículo 68.2 de la CADH.
 - v)* Los Estados parte se comprometen a remitir al Secretario General de la OEA un informe sobre el estado de cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas por la Corte IDH que aún se encuentren pendientes de cumplimiento como así también un plan de acción a fin de que la misma sea remitida por su conducto al Consejo permanente de la OEA.
- b) Cuestiones vinculadas con las víctimas y el acceso a la justicia para el cumplimiento de las medidas de reparación integral dispuestas en la sentencia de la Corte IDH: es de especial relevancia visibilizar a las víctimas en el proceso de cumplimiento, tanto en la etapa de implementación como en la fase de ejecución, por ello el protocolo al menos debe consignar los siguientes aspectos¹⁸:
- i)* Las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad,

18 En este punto, el protocolo debe acompañar los instrumentos internacionales que, en cierta medida, se han ocupado de este tópico.

así como el de sus familias. El Estado debe velar por que, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y atención especial para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no dé lugar a un nuevo trauma¹⁹.

ii) Los Estados parte han de arbitrar medios de informar al público en general, y en particular a las víctimas declaradas en la sentencia de la Corte IDH de los derechos y recursos, como así también de todos los servicios jurídicos, médicos, psicológicos, sociales, administrativos y de otra índole a los que pueden tener derecho las víctimas.

iii) En caso de incumplimiento manifiesto por parte del Estado de la obligación de dar cumplimiento a las medidas de reparación ordenadas por la Corte IDH, la víctima o su representante podrá presentar una petición ante la CIDH con base en dicha circunstancia, la que se regirá por las normas pertinentes de la CADH, estatutos y reglamentos de los órganos de protección del SIDH.

c) Cuestiones vinculadas con el concepto de reparación y la extensión de las medidas ordenadas por la Corte IDH en los casos que son de su conocimiento: la evolución del concepto de reparación, conduce a sostener la necesidad de que el mismo se plasme normativamente y sea aceptado en esos términos por los Estados parte. Por ello, el protocolo, al menos, debería aludir a:

i) Los Estados parte consienten que por “reparación integral” se entiende el pleno restablecimiento de las obligaciones de respeto y garantía y requiere un complejo diseño de medidas de reparación que tiendan, no solo a borrar las huellas que la conducta ilícita del Estado ha generado, sino también comprensivo de las medidas tendientes a evitar su repetición.

ii) Por restitución debe entenderse el restablecimiento, en lo posible, y

19 Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución N° 60/147. “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”[en línea]. 16 de diciembre de 2005. Artículo 10 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/remedyandrepairation.aspx>

siempre que no sea materialmente imposible, de la situación en que se hallaba la víctima antes de las violaciones de los derechos humanos²⁰.

iii) La indemnización compensatoria comprende el resarcimiento del daño causado por el Estado, que deberá cubrir todo daño susceptible de evaluación financiera entre los que se puede mencionar los siguientes: a) daños físicos o mentales; b) dolor y sufrimiento físico o psicológico; c) pérdida de oportunidades, incluida la posibilidad de realizar estudios; d) daño al proyecto de vida; e) gastos médicos y otros gastos razonables para la rehabilitación; f) daños a los bienes o comercios, incluido el lucro cesante; g) daños a la reputación o la dignidad; h) gastos y honorarios razonables de asistencia letrada o de expertos para interponer un recurso²¹.

iv) La rehabilitación comprende la atención y los servicios jurídicos, médicos, psicológicos y de otra índole, así como medidas para restablecer la dignidad y la reputación de las víctimas²².

v) Los Estados parte se comprometen a la adopción de las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de la Corte IDH que tengan por objeto dar satisfacción por el perjuicio causado por ese hecho, como así también adoptar todas las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para evitar la repetición de los hechos que condujeron a la declaración de responsabilidad internacional, de conformidad con los parámetros señalados por la Corte IDH en su jurisprudencia constante.

d) Cuestiones vinculadas con aspectos formales del protocolo. De acuerdo con la práctica en materia de tratados internacionales, el protocolo deberá contener una serie de normas formales que pueden resumirse en los siguientes enunciados:

20 En consonancia: Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución N° 60/147. Op. cit. artículo 19 y CDI. Proyecto de la CDI sobre responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos. [en línea]. Artículo 35 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

21 En concordancia con: Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución N° 60/147. Op. cit. artículo 20 y Proyecto de la CDI. Op. cit. artículo 36.

22 *Ibidem* artículo 21.

- i)* Este protocolo no admite reservas²³.
- ii)* El presente protocolo queda abierto a la firma y la ratificación o adhesión de todo Estado parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁴.
- iii)* La ratificación de este protocolo o la adhesión al mismo se efectuará mediante el depósito de un instrumento de ratificación o de adhesión en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
- iv)* El protocolo entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que se haya depositado el segundo instrumento de ratificación²⁵.
- v)* El Secretario General informará a todos los Estados miembros de la Organización de la entrada en vigor del protocolo.
- vi)* Las disposiciones del presente protocolo serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna²⁶.

23 Por ejemplo, la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1948 no prevé en su articulado la posibilidad de reserva alguna.

24 Si bien la presente investigación apunta al cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, en las cláusulas del protocolo no debería circunscribirse sólo a los Estados que son parte de la CADH y que además han reconocido la competencia contenciosa de la corte, ello para incluir a aquellos Estados que solo se rigen por el procedimiento ante la Corte IDH en todo aquello que sea compatible con el contenido de este protocolo.

25 Los instrumentos del SIDH no son uniformes en lo relativo a la cantidad de ratificaciones que son necesarias para que el tratado comience a regir. Estimamos oportuno la cantidad de ratificaciones requeridas por instrumentos como la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas o la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. En un extremo se ubica la CADH, que exigió la ratificación de once Estados parte, casi la mitad de los que actualmente son parte del tratado. En el otro extremo se encuentra el Protocolo Facultativo a la CADH para la Abolición de la Pena de Muerte, que no establece el requisito de ratificación. En un protocolo con el contenido que aquí se predica, se requiere que los Estados se obliguen internacionalmente con su firma, permitiendo la entrada en vigor con muy pocas ratificaciones y así promover al resto de los Estados a ratificar un instrumento internacional en funcionamiento.

26 En idéntico sentido a lo previsto por el artículo 10 del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, norma que entendemos de especial relevancia para el caso argentino.

4. La redefinición de competencias y la creación de un órgano específico en el seno de la OEA

La única relación que existe en la actualidad entre los órganos de protección de derechos humanos (CIDH y Corte IDH) y el órgano político de la OEA (Asamblea General) es la remisión de informes por parte de los primeros y la consideración de tal información por parte del segundo, aunque sin mayores precisiones.

Refiriéndonos al caso concreto de la Corte IDH, la norma de vinculación la constituye el artículo 65° de la CADH, la que estipula que el órgano jurisdiccional debe rendir un informe anual al órgano político, con expresa indicación de los casos de incumplimiento por parte de los Estados de las cuestiones decididas por los órganos de protección en cumplimiento de sus competencias, lo que en la práctica se traduce en que el órgano jurisdiccional en su informe anual sólo remite una lista de los casos en los que no se ha dado cumplimiento a las medidas ordenadas en sus resoluciones –sobre todo a partir de los informes anuales de la Corte IDH del año 2014 en adelante–, y la Asamblea General emite una resolución en la que exhorta a los Estados a que se cumpla con lo decidido por el tribunal, sin que se discutan ya sea en los informes presentados o en el ámbito de la misma Asamblea General, las causas de incumplimiento o determinadas vías de acción en orden a superar estos conflictos.

En el sistema regional europeo, se encarga a un órgano político (Comité de Ministros del Consejo de Europa) lo referente a la ejecución de la sentencia, una vez que la misma ha sido notificada a las partes²⁷, a través de un sistema de reuniones periódicas y regladas²⁸ que aseguran la presencia de los representantes

27 Consejo de Europa. Convenio europeo de derechos humanos. Tribunal Europeo de Derechos Humanos. [en línea]. Artículo 46 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf

28 Entre otros instrumentos aplicables podemos mencionar: Council of Europe. Committee of Ministers. Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements [en línea] (Adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at the 964th meeting of the Ministers' Deputies). [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: [https://rm.coe.int/16806eebf0; Working methods for supervision of the execution of the European Court of Human Rights' judgments](https://rm.coe.int/16806eebf0;Working methods for supervision of the execution of the European Court of Human Rights' judgments)

de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa, en cuatro reuniones anuales llevadas a cabo a tales efectos.

Aquí, la activa intervención del órgano político se complementa con el principio de subsidiariedad, en el sentido de que si bien los Estados condenados son, en principio, libres de elegir los medios con los que darán cumplimiento a sus obligaciones internacionales, esta libertad va de la mano del control que ejerce el Comité de Ministros. Como consecuencia de ello, en el curso de la supervisión de la ejecución, dicho órgano podrá adoptar, de ser necesario, decisiones o resoluciones provisionales con el fin de lograr un proceso de ejecución equilibrado, y en su caso, alentar a los Estados o expresar sus preocupaciones, hacer recomendaciones o dar instrucciones con respecto a las medidas de ejecución necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto por el órgano político²⁹.

En el sistema de supervisión diseñado en el ámbito europeo se invita al representante del Estado examinado a que brinde información sobre el nivel de cumplimiento de las medidas de reparación que el mismo Comité entendió pertinentes para solucionar la violación alegada y declarada en la sentencia. Una vez evacuada la consulta, se emite una resolución en la que se toma nota del nivel de cumplimiento efectivo o de los esfuerzos iniciados, se le da recomendaciones al Estado y se fija una nueva fecha para que informe³⁰.

Ahora bien, esta tarea no se lleva de espaldas al tribunal, sino que existe una constante interacción entre la Corte Europea y el Comité de Ministros en orden a dar cumplimiento a una clara prioridad del sistema europeo: la efectividad del sistema con base en el cumplimiento de las decisiones de la Corte.

[en línea]. (CM/Inf/DH(2006)9 revised 3, 24 November 2006). [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6e69

29 Council of Europe. Committee of Ministers. Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of The European Court of Human Rights [en línea]. 7th Annual Report of the Committee of Ministers, 2013 pág. 16 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: <https://rm.coe.int/1680592ac9>

30 Véase a modo de ejemplo de estetipo de resoluciones: Council of Europe. Committee of Ministers 1214 meeting (2-4 December 2014) (DH) [en línea] Action plan (26/11/2014). Communication from Azerbaijan concerning the case of IlgarMammadov against Azerbaijan (Application No. 15172/13) [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=09000016805c0b81

A tales efectos, el tribunal colabora resolviendo en sus sentencias cuestiones vinculadas con la ejecución, por ejemplo, ordenando la libertad de una persona cuando se ha declarado que la misma se encuentra privada ilegítimamente de su libertad³¹, o efectuado recomendaciones en sus “sentencias piloto” para favorecer la implementación de medidas generales, o remite información relevante a efectos del cumplimiento al Comité³².

En síntesis, el sistema europeo se diferencia claramente del interamericano en lo siguiente:

- El órgano encargado de la supervisión: órgano político en el caso europeo y órgano jurisdiccional en el caso del sistema interamericano.
- Sujetos intervinientes en el proceso de ejecución: mientras que en el sistema europeo la ejecución de las sentencias involucra a los 47 Estados miembro, a la par de la intervención que se les da a las organizaciones de la sociedad civil, en el caso del SIDH esta tarea es desplegada en soledad por la Corte IDH, dando intervención solo a las partes en el proceso. La información de los casos pendientes de cumplimiento no llega a tener la entidad suficiente como para asimilar a la simbiosis reseñada entre el órgano jurisdiccional y político en el ámbito europeo.
- Un elemento relevante en el sistema de supervisión europeo está dado por la periodicidad de los informes requeridos a los Estados. En el caso del SIDH, las sentencias sobre supervisión de cumplimiento no revelan un patrón temporal definido (lo que puede revisarse como una cuestión de

31 Por ejemplo: European Court of Human Rights Information Note on the Court’s case-law 63 April 2004 *Asanidze Vs. Georgia* [GC]–71503/01, judgment of 08/04/2004 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=002-4416&filename=002-4416.pdf&TID=ihgdqbxnfi>; Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso de *Ilascu y otros v. Moldova y Rusia*. Solicitud No. 48787/99. Juicio Estrasburgo 8 de julio de 2004 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: http://sutyajnik.ru/rus/echr/judgments/ilascu_eng.html; and Case of *Fatullayev Vs. Azerbaijan*. Application no. 40984/07. Judgment. Strasbourg 22 April 2010 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: <http://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/jurisprudence/european/CASE%20OF%20FATULLAYEV%20v.%20AZERBAIJAN.doc>.

32 Council of Europe. Committee of Ministers. *Supervision Of The Execution Of Judgments And Decisions Of The European Court Of Human Rights*. Op. cit. pág. 22.

gestión de causas sin necesidad de reforma alguna).

Ya en los primeros proyectos de CADH se consignaba que el fallo de la Corte IDH debía ser transmitido al Consejo de la Organización de los Estados³³. Posteriormente, en otro proyecto preliminar se agregó la referencia a que el tribunal interamericano haría saber al Consejo de la Organización de los Estados Americanos los casos en que su fallo no se había ejecutado³⁴.

Las referencias que estos proyectos realizan respecto del Consejo de la OEA como órgano político se deben a una cuestión histórica, dado que recién en el año 1970 entró en vigor la Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Buenos Aires, que estableció la Asamblea General como órgano máximo de la Organización.

Ahora bien, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en San José, Costa Rica, celebrada en noviembre de 1969, y donde se suscribiría finalmente la CADH, se optó, en el artículo 66° del proyecto donde se establece que la Corte IDH sometería un informe sobre sus trabajos a la Asamblea General de la Organización en su reunión anual, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 52° de la Carta de la Organización reformada por el Protocolo de Buenos Aires³⁵. Además, en ese mismo artículo se estableció que la Corte podrá incluir en su informe aquellos casos en los cuales un Estado no

33 Proyecto preparado por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos en el año 1959 por solicitud de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, art. 80°; Proyecto de la delegación uruguaya del año 1965, art. 85°, proyecto del gobierno chileno del año 1965, art. 72°. Véase: Corte IDH. Anuario Interamericano de Derechos Humanos [en línea]. Washington D.C. Secretaría General de la OEA, 1968, pág. 268 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/tablas/r18937_1968.pdf

34 Proyecto de la delegación uruguaya del año 1965, art. 85°, segundo párrafo.

35 OEA . Departamento de Derecho Internacional (DDI). Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (B-31) [en línea]. "Protocolo de Buenos Aires". Suscrito en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria. Buenos Aires, Argentina 27 de febrero de 1967 Artículo 52. [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-31_Protocolo_de_Buenos_Aires.htm. Artículo 52: "La Asamblea General es el órgano supremo de la Organización de los Estados Americanos. Tiene como atribuciones principales, además de las otras que le señala la Carta, las siguientes: [...] f) Considerar los informes anuales y especiales que deberán presentarle los órganos, organismos y entidades del Sistema Interamericano".

hubiere dado cumplimiento a sus fallos, y formular las recomendaciones que considere apropiadas³⁶.

¿Qué soluciones se pueden plantear frente a los problemas derivados de lo estructural institucional en el plano del DIDH?

- a) Ya dijimos que una primera respuesta puede partir de la reforma a la CADH, a la que apuntamos en el punto anterior, y solucionar los problemas de cumplimiento incorporando en la agenda de la Asamblea General de la OEA el tópico de la ejecución de las sentencias de la Corte, en términos similares a los descriptos respecto del Comité de Ministros del Consejo de Europa, adoptando progresivamente un sistema reglado y periódico. A diferencia del sistema europeo, y en favor del SIDH, la Corte IDH determina con gran precisión las medidas de reparación que se deben adoptar en el caso concreto, por lo que dicha tarea no sería una carga para el órgano político de la OEA.

En defensa del alcance de la competencia contenciosa de la Corte IDH, en cuanto a que la misma se extiende hasta el total de cumplimiento de lo ordenado, no se propone aquí trasladar la supervisión del cumplimiento a la Asamblea General, sino instaurar la discusión sobre los problemas de cumplimiento en su seno, de manera que los Estados tengan que dar explicaciones –aunque sea una vez al año– de los motivos por los que no se avanza en tal sentido.

La Asamblea General (con la colaboración del Comité Jurídico), podría además brindar asesoramiento a los Estados sobre herramientas para facilitar el cumplimiento, pero finalmente quien archivará la causa por verificarse el cumplimiento íntegro de la sentencia, será la Corte IDH.

De esta manera entendemos que la modificación de la CADH como respuesta al problema normativo en el ámbito del DIDH (laguna normativa en materia de implementación de la sentencia de la Corte), puede interconectarse con la ampliación de funciones de la Asamblea General de la OEA como solución a los problemas estructurales institucionales en el ámbito internacional.

36 OEA. *Actas y Documentos. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos*. Op. cit. pág. 377.

b) Otra solución sería la creación de un órgano específico, dependencia u oficina encargada de velar por la ejecución de las medidas de reparación dispuestas por la Corte IDH en sus sentencias, en el entendimiento de que el correcto cumplimiento de las obligaciones internacionales emergentes de las resoluciones de los órganos de supervisión del sistema, no solo refuerza la eficacia del mismo, sino que además eleva la institucionalidad de los Estados previniendo la repetición de violaciones a los derechos humanos, máxime cuando muchas de ellas son de carácter sistemático y arraigado. Algunos autores han aventurado su postura al respecto.

Para Ventura Robles, la solución más inmediata sería que la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA creara un grupo de trabajo –con carácter permanente– para que en su seno:

“... se consideraran los informes de incumplimiento emitidos por la Corte y los miembros de la misma recibieran informes escritos y verbales de la Corte, la Comisión y los representantes de las víctimas, así como los descargos o explicaciones que pudieran dar los Estados Parte, con el fin de elevar las recomendaciones pertinentes a la CAJP, al Consejo Permanente y, finalmente, a la Asamblea General”³⁷.

En términos similares, la Asamblea General de la OEA le ha encomendado en ciertas ocasiones al Consejo Permanente que inicie acciones concretas tendientes al cumplimiento de los mandatos de los Jefes de Estado y de Gobierno relacionados con el fortalecimiento y perfeccionamiento del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos contenidos en el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, concentrándose entre otros temas en el cumplimiento de las decisiones de la Corte y el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión³⁸.

37 Corte IDH. Caso Caesar Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 11 de marzo 2005.

Serie C No. 123, voto razonado del Juez Ventura Robles, párr. 33.

38 OEA. Asamblea General. Trigésimo Primer Período Ordinario De Sesiones [en línea]. San José, Costa Rica del 3 al 5 de junio de 2001, actas y documentos: Volumen I, AG/DEC. 25 y AG/DEC. 26 (XXXI-O/01) AG/RES. 1765 a AG/RES. 1839 (XXXI-O/01), pág. 164 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en:<http://>

Para Cançado Trindade, la solución estaría dada a través de un ajuste normativo de manera de poder avanzar desde un sistema de supervisión político anual a uno de tipo permanente. Sostiene que para asegurar el fiel cumplimiento de todas las obligaciones convencionales de protección y en particular de los fallos de la Corte se debe, al final del art. 65 de la CADH incorporar la siguiente frase “La Asamblea General los remitirá al Consejo Permanente para estudiar la materia y rendir un informe, para que la Asamblea General delibere al respecto”. De esta manera, se asegura un mecanismo de base permanente y no solo una vez al año³⁹, que permite supervisar la fiel ejecución, por los Estados Parte demandados, de las sentencias de la Corte⁴⁰.

Coincidimos con ambos autores analizados en el sentido de que la OEA debe coadyuvar a la tarea de supervisión de la Corte IDH, principalmente a través del debate profundo de las causas de incumplimiento de las sentencias, aunque disintamos respecto de la ubicación que tal organismo o funcionario deba tener. La OEA debería emular la práctica de otros sistemas internacionales de protección en la que ciertos funcionarios han cumplido notorias funciones de promoción y protección de los derechos humanos.

Es por ello que entendemos que no debe corresponder al Consejo Permanente la redacción de un eventual informe a discutir ante la Asamblea General de la OEA, en tanto está conformado justamente por los mismos representantes de los Estados que conforman esta última. Por ello propiciamos la figura de un relator independiente (o eventualmente una secretaria específica) que funcione bajo la órbita de la Secretaria General de la OEA⁴¹ –como órgano central y permanente de la Organización de los Estados Americanos–.

Este relator, debe contar con la posibilidad de visitar los países miembros de la CADH, emitir recomendaciones a los Estados en orden a procurar el cumplimiento de sus obligaciones internacionales y elevar un informe a la Asamblea General de la OEA para su discusión anual.

www.oas.org/es/sla/docs/ag01788s06.pdf

39 CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (relator). Op. cit. pág. 47.

40 CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (relator). Op. cit. pág. 48.

41 Dentro de organigrama funcional de la Secretaria Ejecutiva, podría ubicarse en el seno de la Secretaria de Asuntos Jurídicos.

Ahora bien, cabe aclarar que el mismo no absorbe las funciones de supervisión de la Corte IDH, sino que funciona como asesor de los Estados en materia de cumplimiento.

En la práctica del Sistema Universal de protección, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas incorporó en el año 1990 la figura del relator para el seguimiento de los dictámenes de este organismo internacional⁴² el que tenía como principal función la de informar periódicamente al Comité sobre las actividades de seguimiento. Asimismo, el relator puede visitar un determinado país para indagar sobre las dificultades del cumplimiento y proponer soluciones a las mismas.

Ahora bien, entendemos que finalmente el ámbito de competencia dentro del cual deberían discutirse los problemas relativos al cumplimiento de las decisiones de la Corte IDH es la Asamblea General de la OEA por las siguientes consideraciones:

- Por el carácter del órgano: la Asamblea General de la OEA es el órgano supremo de la OEA⁴³;
- Por el carácter de sus integrantes: la Asamblea General de la OEA se encuentra conformada por treinta y cinco Estados miembros del sistema regional, representados en su generalidad por los Ministros de Relaciones Exteriores o sus Cancilleres;
- El marco normativo aplicable: la Carta de la OEA⁴⁴ y la CADH⁴⁵ permiti-

42 Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Comité de Derechos Humanos. Reglamento del Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/3/Rev.10. Distr. General 11 de enero de 2012 [en línea]. Artículo 101 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f3%2fREV.10&Lang=en.

43 OEA. Departamento de Derecho Internacional (DDI). Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-41) [en línea]. Artículo 54 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp.

44 *Ibidem* artículo 54.

45 Corte IDH y Organización de los Estados Americanos (OEA). B-32: Convención Americana sobre Derechos Humanos [en línea]. Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Artículo 65 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2.htm>.

- rían esta interacción sin necesidad de otras reformas. La práctica según la cual el informe de la Corte IDH previamente pase por el conocimiento del Consejo Permanente de la OEA, quien prepara un proyecto de resolución con base en las observaciones y recomendaciones que se le efectúan a la información aportada tampoco requeriría modificaciones en el texto legal⁴⁶;
- La periodicidad: utilizar el ámbito de la Asamblea General de la OEA permite tener certeza sobre que al menos una vez por año se debatirá sobre cuestiones de cumplimiento de sentencias de la Corte IDH;
 - La Corte IDH no debe perder su rol en la supervisión de sentencias. La Asamblea General de la OEA es un órgano intergubernamental, mientras que el tribunal es supraestatal, asegurando asimismo un control sobre la estructura de control interestatal.

De esta manera, desde lo estructural institucional el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH se apuntala desde tres vertientes:

Jurisdiccional: a través de la supervisión que lleva a cabo la misma Corte IDH como consecuencia de su competencia contenciosa.

Político: con la discusión pormenorizada entre los mismos Estados sobre las causales de incumplimiento de las decisiones de la Corte IDH.

Técnico: con el apoyo del relator para el cumplimiento de las decisiones de la Corte IDH, coadyuvando con la Corte IDH y preparando el informe que finalmente se debatirá en la Asamblea General.

5. Declaración de principios

Una variante dentro del esquema que analizamos es el relativo a la “declaración de principios” que efectúa el SIDH respecto a un tema determinado.

Así lo ha hecho con relación a la libertad de expresión, en la declaración aprobada por la CIDH en el año 2000, en el que se vuelcan los parámetros emergentes de la interpretación jurisprudencial que se ha efectuado con relación al derecho contemplado en el artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica⁴⁷.

46 OEA. Departamento de Derecho Internacional (DDI). Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-41). Op. cit. artículo 91.

47 El mismo prevé 13 principios sobre cuestiones esenciales del libre ejercicio de la libertad de expresión,

Donde es prolifera la práctica de los principios o las directrices es en el ámbito de Naciones Unidas, donde variados temas han sido plasmados en este tipo de normas, instaurándose en ocasiones como marcos jurídicos relevantes para el tratamiento de determinadas temáticas, como por ejemplo el tratamiento de las personas privadas de libertad⁴⁸, el medio ambiente⁴⁹, la cooperación internacional⁵⁰, etc.

Si bien se suele predicar que este tipo de normas carece de valor vinculante para los Estados (norma de *softlaw*), ello no debe ser óbice a su trascendencia como eventual solución a los problemas de cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, toda vez que las mismas poseen cierta relevancia jurídica por suponer la existencia de una normatividad relativa en el sistema internacional⁵¹.

Los contenidos mínimos de estos principios coinciden con los postulados señalados para el contenido del protocolo a la CADH en materia de cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas por la sentencia de la Corte IDH.

6. A modo de conclusión

En una misiva enviada en conjunto por el presidente de la Corte IDH y de la CIDH al Consejo permanente de la OEA, respecto a la aplicación de la CADH, que data del año 1992, se planteó la viabilidad de reformas al texto convencional, en orden a ir procurando su actualización.

En la misma, se señaló que el procedimiento para la reforma del texto del tratado ha sido establecido para ser utilizado sólo en situaciones excepcionales, y

sus límites y restricciones.

48 Por ejemplo: Directrices de Riad del año 1990 o las Reglas de Beijing del año 1985.

49 Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Desarrollo Sostenible. Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

50 Naciones Unidas. Declaración sobre la Cooperación Internacional para el Desarme. 11 de diciembre de 1979 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: <http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/34/88>

51 TORO HUERTA, Iván del. "El fenómeno del *softlaw* y las nuevas perspectivas del derecho internacional". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Vol. VI, pág. 515. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402740621012>.

que la adaptación y actualización de los mismos se había realizado de manera predominante por conducto de la actividad interpretativa de los órganos de aplicación. Agregó, además, que un mecanismo más flexible para la permanente actualización de los textos convencionales lo constituyen los protocolos adicionales relatando la experiencia en tal sentido tanto del SIDH como del europeo y el universal⁵².

Si bien se han logrado importantes cambios desde el año de esa comunicación, lo cierto es que en la actualidad algunos Estados miembros le dieron la espalda al SIDH (como Venezuela o Trinidad y Tobago), o deliberadamente incumplen las sentencias de la Corte IDH (recientemente la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina resolvió no cumplir con lo ordenado por la Corte IDH en el caso “Fontevicchia” aduciendo cuestiones de índole nacional) o que cuestionan las competencias de la CIDH (recuérdese el denominado proceso de “fortalecimiento del SIDH”).

Esta situación –temporaria y mutable– nos conduce a sostener, que no se cuenta con el consenso necesario entre los Estados del SIDH para proceder a la modificación normativa que permita solucionar desde el ámbito del derecho internacional los problemas de cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, pero sí podría plantearse la discusión desde la óptica del protocolo adicional, con el contenido que hemos propuesto en este artículo.

Por otro lado, algunos países de la región han comenzado a esbozar soluciones al problema del incumplimiento desde su normativa interna (por ejemplo los casos de Colombia o Perú). Entendemos que esa es la senda correcta en esta etapa de consolidación del SIDH.

Está claro que, si los mecanismos nacionales se nutren de directrices actualizadas y pormenorizadas en materia de cumplimiento de las decisiones de la Corte IDH, el camino se allana para la efectividad del primero.

A este esquema de soluciones viables cabe agregar la faz política. El órgano

52 Corte IDH. “Carta de respuesta de la Corte y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la solicitud del Consejo permanente de la OEA sobre la presentación de observaciones acerca de la aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. Revista IIDH. San José, C. R.: El Instituto. 1992, núm. 16, pág. 196 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1618/revista-iidh16.pdf>

político de la OEA debe colaborar en el proceso de interacción que supone el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, aunque la agenda actual y las prioridades de dicho órgano han revelado –al menos en los últimos años– que el análisis de las causales del alto grado de incumplimiento de las resoluciones del órgano jurisdiccional interamericano no es un tema que ocupe la agenda de este último. Se debe trabajar en cambiar el paradigma en este sentido.

En conclusión: una normativa nacional que induzca a los órganos estatales al cumplimiento es una solución a los problemas normativos y estructurales institucionales. Pero, aún las mejores intenciones pueden trabar este mecanismo (por desconocimiento del derecho internacional). Por ello el derecho internacional debe coadyuvar señalando los postulados básicos que debe seguir esa normativa nacional para lograr un efectivo nivel de cumplimiento de las decisiones de la Corte IDH. Si la vía no es la reforma de la CADH, la sanción de un protocolo se presenta como una opción ideal.

El resultado buscado de esta interacción es generar la práctica de los Estados en materia de cumplimiento. Cuando esta sea tan constante que la propia costumbre internacional no permita giros sorpresivos en su conducta y principalmente cuando entendamos el papel que nos cabe frente a las víctimas, nuestros esfuerzos habrán tenido sentido.

7. Bibliografía

Doctrina

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (relator). "Informe: Bases para un Proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos para Fortalecer su Mecanismo de Protección". En: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*. San José de Costa Rica: Corte IDH, 2003.

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: aportes para los procesos legislativos*. Buenos Aires: CEJIL, 2009).

Corte IDH. Anuario Interamericano de Derechos Humanos. [en línea]. Washington D.C: Secretaría General de la OEA, 1968 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/tablas/r18937_1968.pdf

- Corte IDH. "Carta de respuesta de la Corte y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la solicitud del Consejo permanente de la O.E.A. sobre la presentación de observaciones acerca de la aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos". *Revista IIDH*. San José, C. R.: El Instituto. 1992. [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1618/revista-iidh16.pdf>
- FAPPIANO, Oscar. "La Ejecución de las decisiones de Tribunales Internacionales por parte de los órganos locales". En: ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian (Comps.). *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local: La experiencia de una década*. Buenos Aires: Del Puerto, 2006.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones". En: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Un cuarto de siglo: 1979-2004*. San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005.
- TORO HUERTA, Iván del. "El fenómeno del softlaw y las nuevas perspectivas del derecho internacional". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Vol. VI. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402740621012>.
- OEA. *Actas y Documentos. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos*. [en línea]. San José, Costa Rica 7-22 de noviembre de 1969, OEA/Ser.K/XVI/1.2. [Fecha de consulta: 18/12/2018]. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/actas-conferencia-interamericana-derechos-humanos-1969.pdf>

Documentos legales, normas y jurisprudencia

- Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución N° 60/147. "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones" [en línea]. 16 de diciembre de 2005 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/remedyandrepairation.aspx>
- Case of Fatullayev Vs. Azerbaijan. Application n°. 40984/07. Judgment. Strasbourg 22 April 2010 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: <http://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/jurisprudence/european/CASE%20OF%20FATULLAYEV%20v.%20AZERBAIJAN.doc>.
- CDI. Proyecto de la CDI sobre responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos [en línea]. [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

- Corte IDH y Organización de los Estados Americanos (OEA). B-32: Convención Americana sobre Derechos Humanos [en línea]. Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Artículo 65. [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2.htm>.
- Consejo de Europa. Convenio Europeo de Derechos Humanos. Tribunal Europeo de Derechos Humanos [en línea]. [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf
- Corte IDH. Caso Caesar Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 11 de marzo 2005. Serie C N°. 123, voto razonado del Juez Ventura Robles.
- Corte IDH. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de diciembre de 2001. Serie C N°. 88.
- Corte IDH. Caso García Prieto y Otro Vs. El Salvador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 168. Voto razonado del Juez García Ramírez).
- Council of Europe. Committee of Ministers. 1214 meeting (2-4 December 2014) (DH) [en línea]. –Action plan (26/11/2014)– Communication from Azerbaijan concerning the case of Ilgar Mammadov against Azerbaijan (Application No. 15172/13) [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=09000016805c0b81
- Council of Europe. Committee of Ministers. Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements [en línea]. (Adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at the 964th meeting of the Ministers’ Deputies) [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: <https://rm.coe.int/16806eebf0>;
- Council of Europe. Committee of Ministers. Supervision of the execution of Judgments and decisions of The European Court of Human Rights [en línea]. 7th Annual Report of the Committee of Ministers, 2013. [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: <https://rm.coe.int/1680592ac9>
- European Court of Human Rights Information Note on the Court’s case-law 63 April 2004 Asanidze v. Georgia [GC] – 71503/01, judgment of 08/04/2004. [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=002-4416&filename=002-4416.pdf&TID=ihgdqbxnfi>
- Naciones Unidas. Declaración sobre la cooperación internacional para el desarme. 11 de diciembre de 1979 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: <http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/34/88>
- Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Desarrollo Sostenible. Declaración de Río sobre medio ambiente y el desarrollo, 1992. [Fecha de consulta:

- 17/12/2018]. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Comité de Derechos Humanos. Reglamento del Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/3/Rev.10. Distr. General 11 de enero de 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f3%2fREV.10&Lang=en.
- Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 6 diciembre de 1966. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 diciembre de 1966 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCCPR1.aspx>
- Observaciones y recomendaciones al Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, AG/doc.5077/10, 27 mayo 2010, Original: español.
- OEA. Carta de la Organización de los Estados Americanos. [en línea] 30 de abril de 1948 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes_manual_formation_lideres_anexos.pdf
- OEA. Departamento de Derecho Internacional (DDI). Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (B-31) [en línea]. "Protocolo de Buenos Aires". Suscrito en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria. Buenos Aires, Argentina 27 de febrero de 1967 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-31_Protocolo_de_Buenos_Aires.htm.
- OEA. Departamento de Derecho Internacional (DDI). Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-41) [en línea]. [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp.
- OEA. Asamblea General. Trigésimo Primer Período Ordinario De Sesiones [en línea]. San José, Costa Rica del 3 al 5 de junio de 2001, actas y documentos: Volumen I, AG/DEC. 25 y AG/DEC. 26 (XXXI-O/01) AG/RES. 1765 a AG/RES. 1839 (XXXI-O/01) [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sla/docs/ag01788s06.pdf>
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso de Ilascu y otros v. Moldova y Rusia. Solicitud No. 48787/99. Juicio Estrasburgo 8 de julio de 2004 [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: http://sutyajnik.ru/rus/echr/judgments/ilascu_eng.html; Working methods for supervision of the execution of the European Court of Human Rights' judgments [en línea]. (CM/Inf/DH(2006)9 revised 3, 24 November 2006) [Fecha de consulta: 17/12/2018]. Disponible en: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6e69