



LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS*

Un enfoque cuantitativo sobre su funcionamiento y sobre el cumplimiento de sus decisiones

I. Introducción

En una región de democracias defectuosas y persistentes violaciones de derechos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (la Comisión o CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la Corte, o Corte IDH) pueden contribuir a moldear positivamente la conducta de los estados. Ambos órganos, de hecho, han dado respuesta a miles de víctimas a través del sistema de peticiones previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y han fijado estándares que, en mayor o menor grado, guiaron algunas reformas jurídicas y políticas importantes en los países de la región.

Con todo, en las discusiones acerca del funcionamiento del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH) una preocupación central y constante es la cuestión de su efectividad. Para muchos observadores, los recursos humanos y financieros del SIDH para dar respuesta a la negación de derechos son insuficientes¹. Otros destacan la ausencia de mecanismos formales o de prácticas consolidadas que aseguren la implementación estatal de las decisiones interamericanas². Hace ya algunos años, por cierto, existe un proceso de debate acerca del SIDH en el marco de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) y muchos estados y organizaciones han elaborado propuestas dirigidas a fortalecer el SIDH³. La percepción

* Documento elaborado por Fernando Basch, Leonardo Filippini, Ana Laya, Mariano Nino, Felicitas Rossi y Bárbara Schreiber. Los autores agradecen a Víctor Abramovich las críticas y comentarios que formuló a un borrador de este documento. Obviamente, todos los errores y desatinos que puedan subsistir son exclusiva responsabilidad de los autores.

¹ Del presupuesto ajustado de la OEA del año 2009, un 4,1% es destinado a la CIDH y un 1,97% a la Corte. Desde la aprobación de las reformas a los reglamentos de la CIDH y de la Corte en el 2000, el porcentaje del presupuesto total de la OEA dedicado a ellos aumentó poco más de un 1% del total, en casi diez años, pasando de un 5% en el 2000 al 6,07% en el año 2009. Información disponible en <http://www.cidh.org/recursos.sp.htm> y en <http://www.corteidh.or.cr/donaciones.cfm>). Ver, asimismo, Ventura Robles, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos: la necesidad inmediata de convertirse en un tribunal permanente”, Anexo 1, Revista CEJIL N°. 1 (2005), pp. 23-24; Ayala Corao, “Reflexiones sobre el Futuro del Sistema Interamericano de Humanos”, Revista IIDH N°.30-31, p. 113.

² De acuerdo con el artículo 68.1 de la CADH, “(l)os Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.”

³ Cfr. “Reunión de México para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos. Cuestiones y tendencias fundamentales identificadas por el presidente de la reunión” CP/doc. 4329/08 corr. 1. El 5 de marzo de 2009 la CAJP realizó una sesión especial con la sociedad civil sobre el sistema interamericano de

generalizada, puede decirse, es que el SIDH podría o debería tener mayor influencia sobre el comportamiento de los estados que la que hoy tiene.

Esta investigación ilumina una cuestión fuertemente relacionada con esa preocupación general: el grado de cumplimiento de las decisiones adoptadas en el marco del sistema de peticiones de la CADH. A pesar de la repetida necesidad de fortalecer el SIDH y de incrementar su capacidad de influencia, varios interrogantes necesarios para avanzar en un debate más rico no tienen respuestas definitivas, ni han sido analizados con todo el detalle posible. ¿En qué medida las decisiones del SIDH son efectivamente obedecidas? ¿Podemos alcanzar una descripción compartida y empíricamente sustentable para dar esta respuesta? ¿Es posible *medir* de un modo consistente en el tiempo las variaciones en el grado de observancia de las decisiones interamericanas? Por supuesto, no se puede responder a estas preguntas de un modo definitivo, pero sí intentar un ejercicio que contribuya a iluminar algunas aristas del asunto.

Nos concentraremos aquí en las medidas que el SIDH dispone para responder a las violaciones de los derechos de la CADH adoptadas en el marco del sistema de peticiones. En otras palabras, los remedios que el SIDH ofrece frente a una denegación de derechos declarada como tal a través de los procedimientos que la CADH dispone. La información que aquí se presenta, de tal forma, releva todos los remedios adoptados —ya sean recomendados, homologados u ordenados— en todas las decisiones finales de la CIDH y la Corte IDH durante un lustro, y observa el grado de cumplimiento que dichos remedios han recibido hasta el presente⁴. La idea, sencilla, detrás de este relevamiento es ofrecer información modelada y cuantitativa sobre un tema que sigue siendo presentado a través de enfoques eminentemente narrativos en la literatura sobre el SIDH. Nuestro trabajo, en consecuencia, contribuye a responder, con el auxilio de algunas herramientas cuantitativas, dos preguntas centrales: ¿Cuáles son los remedios que adopta el sistema de peticiones interamericano? Y ¿en qué medida éstos se cumplen?

Los resultados de esta investigación pueden servir de base para detectar tendencias útiles a la discusión sobre posibles reformas que logren optimizar el funcionamiento del SIDH y los métodos que puedan resultar aconsejables para hacer una utilización estratégica del litigio ante sus órganos de protección.

En primer lugar presentamos la metodología de la investigación. Luego exponemos los resultados a través de cuadros y gráficos estadísticos. Finalmente, analizamos estos resultados y formulamos algunas recomendaciones que podrían colaborar a optimizar la efectividad del SIDH.

derechos humanos para tener presentes sus puntos de vista acerca del proceso de reflexión sobre el SIDH. La evolución del trabajo de la CAJP y las diversas propuestas pueden consultarse en <http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/ddhh.asp#dialogo>.

⁴ No desconocemos que el concepto que aquí se define como *remedio* es denominado *reparación* en la práctica de la CIDH y la Corte IDH. Hemos decidido utilizar el término *remedio*, de uso común en el mundo jurídico anglosajón, para evitar confusiones en la descripción de los objetivos que persiguen la CIDH y la Corte IDH al ordenarle o recomendarle conductas a los estados: sólo algunas y no todas esas exigencias persiguen fines estrictamente *reparatorios* de violaciones pasadas; otras buscan la prevención de violaciones en el futuro u otros objetos específicos como la protección de víctimas y/o testigos. El uso del término *remedio* en lugar de *reparación* nos permite distinguir entre aquellas medidas que buscan la reparación en sentido estricto, tal como se la define en esta sección, y las restantes.

II. Metodología de la investigación

1. Universo de la muestra y principales variables

Nuestro universo de estudio está comprendido por todos los informes finales de fondo de la CIDH (art. 51 CADH), todos los informes de la CIDH de homologación de acuerdos de solución amistosa (art. 49 CADH) y todas las sentencias dictadas por la Corte IDH entre el 1 de junio de 2001 y el 30 de junio de 2006 respecto de estados parte de la CADH que aceptaron la competencia contenciosa de la Corte Interamericana. De tal forma, hemos revisado 12 informes finales de fondo, 39 acuerdos de solución amistosa de la Comisión y 41 sentencias de la Corte. Estas 92 decisiones contienen, a su vez, 462 remedios adoptados por el SIDH: 45 de ellos fueron recomendados en informes finales de la CIDH, 160 convenidos en soluciones amistosas y 257 ordenados por la Corte en sentencias de fondo.

En todas las decisiones relevadas, además, hemos identificado a los litigantes ante el SIDH, el estado parte involucrado, la duración del proceso desde la fecha de presentación de la petición hasta la fecha de la decisión final sobre el fondo⁵; los remedios adoptados; y la fecha en que éstos fueron cumplidos⁶.

La decisión de restringir el universo de casos a aquellos decididos respecto de estados que aceptaron la competencia de la Corte intenta evitar falsas comparaciones a la hora de mostrar tendencias de cumplimiento. Los estados que han aceptado la jurisdicción de la Corte han mostrado compromiso —al menos formal— con el respeto de las decisiones de los órganos de protección del sistema interamericano de derechos humanos. Los que no aceptaron dicha competencia parecen haber adoptado un criterio distinto con relación al sometimiento de las reglas de su sistema jurídico-político a los estándares interamericanos. Comparar el grado de cumplimiento de sentencias de la Corte, que necesariamente se emiten respecto de estados que han aceptado su jurisdicción, con el grado de cumplimiento de recomendaciones de la Comisión, que se emiten tanto respecto de estados que aceptaron la jurisdicción contenciosa de la Corte como con relación a estados que no la han aceptado, podría dar lugar a conclusiones equivocadas acerca de la mayor o menor eficacia de cada uno de estos tipos de decisión.

El relevamiento tampoco incluye los casos que se encuentran en proceso de solución amistosa pero cuyos acuerdos no han sido aún homologados por la CIDH. Es una práctica corriente de los litigantes —en particular, de las ONGs especializadas en el litigio interamericano— no solicitar la homologación del acuerdo hasta tanto el estado cumpla con las medidas acordadas, pues en la práctica el informe de la CIDH cierra la posibilidad de que el caso sea sometido a la Corte. De tal forma, la Comisión publica sólo un porcentaje de informes de solución amistosa en relación con la cantidad de casos en proceso de solución por esta vía. Sin embargo, una solución amistosa no homologada es un acuerdo entre el Estado y los peticionarios, respecto del cual aún no existe un pronunciamiento final de la CIDH. El informe de homologación de la CIDH hace obligatorio dicho acuerdo ante el sistema. A partir de allí, la Comisión comienza a realizar un seguimiento del estado de su cumplimiento. Por otra parte, los procesos de solución

⁵ En los casos de peticiones múltiples se tomó la fecha de presentación de la primera petición.

⁶ En los casos sin información sobre la fecha de cumplimiento de un determinado remedio hemos tomado la fecha del informe anual de la CIDH o de la resolución de supervisión de sentencia de la Corte que declaró el cumplimiento total o parcial del remedio, por tratarse de la primera fecha en la que se hace mención del cumplimiento. En los casos de cumplimiento parcial de los remedios se ha ingresado la fecha de la última acción concreta adoptada por el Estado en dirección al cumplimiento. Por esto, los resultados relativos a los tiempos de cumplimiento de los remedios deben ser leídos en términos aproximados.

amistosa no son públicos, por lo que es imposible contar con la información necesaria para incluir estos casos dentro de la muestra relevada. La búsqueda de dicha información demandaría una investigación cualitativa que excede el marco de este trabajo.

Tampoco tomamos en cuenta el cumplimiento de los remedios recomendados en el informe previsto en el artículo 50 de la CADH previo al dictado del informe final (art. 51, CADH) o hasta la interposición de la demanda ante la Corte. Dado que el informe del art. 50 es reservado, esta información sólo podría ser extraída del relato sobre el trámite del caso que realiza la CIDH en los informes del art. 51 o en sus demandas ante la Corte IDH. Sin embargo, un exhaustivo análisis de estas piezas de los años 2001 a 2006 ofrece información imprecisa e insuficiente para determinar el grado de cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la CIDH en el informe reservado.

Finalmente, el lapso temporal que cubre el relevamiento está determinado por la entrada en vigencia, en junio de 2001, de la reforma del Reglamento de la Corte Interamericana. Éste modificó en alguna sustancia el procedimiento ante el Tribunal y, así, la conducta procesal de los litigantes ante el sistema. La fecha límite, fijada en junio de 2006, obedece a la necesidad de escoger un período lo suficientemente cercano como para reflejar una práctica que fuera lo más actual posible, pero también lo suficientemente alejado de modo de analizar casos en los que los estados hayan tenido tiempo para adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de las recomendaciones, compromisos u órdenes. En este sentido, consideramos que dos años y medio es una medida de tiempo suficiente para que los estados logren cumplir con las medidas recomendadas, comprometidas u ordenadas. De este modo, estudiar decisiones tomadas entre junio de 2001 y mediados de 2006 permite llegar a conclusiones difícilmente objetables en base a la insuficiencia de tiempo para el cumplimiento estatal de las decisiones.

2. El grado de cumplimiento

El grado de cumplimiento de cada uno de los remedios adoptados fue relevado hasta la fecha de redacción de este documento⁷ según se hubiera verificado su cumplimiento total, parcial o nulo. Para ello, se han relevado todos los informes anuales de la CIDH de los años 2002 a 2008⁸ y todas las resoluciones de supervisión de cumplimiento de sentencias dictadas por la Corte hasta el 30 de junio de 2009.

En este punto, algunas aclaraciones resultan necesarias. En las resoluciones de supervisión de sentencia, la Corte evalúa el grado de cumplimiento de cada una de las medidas ordenadas mediante las categorías de “cumplimiento total”, “íntegro” o “pleno”, “cumplimiento parcial” y “pendiente de acatamiento”. Para definir el grado de cumplimiento de cada uno de los remedios ordenados en sentencias de la Corte IDH comprendidos en este estudio, siempre se ha seguido la conclusión de la Corte IDH a su respecto.

En algunos casos, la CIDH también se pronunció explícitamente acerca del cumplimiento de algunos remedios. En estos casos, también seguimos el criterio de la CIDH⁹. Asimismo, tomamos sus conclusiones en aquellos casos en que declaró el cumplimiento íntegro de las

⁷ La fecha de cierre de la investigación fue el 30 de junio de 2009.

⁸ La información ha sido tomada de los apartados de los informes anuales referidos al estado de cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH.

⁹ Así, por ejemplo, en *Juan Ángel Greco c. Argentina* (Informe N° 91/03 del 22 de octubre de 2003 - Petición 11.804), en el Informe Anual 2008; y *Alfredo Díaz Bustos c. Bolivia* (Informe 97/05 del 27 de octubre de 2005 - Petición 14/04).

medidas pese a que los peticionarios habían manifestado disconformidad con el obrar estatal¹⁰. Todos los informes anuales de la CIDH incluyen un apartado que se refiere al estado del cumplimiento de sus recomendaciones. Las categorías utilizadas por la CIDH son: 1) Cumplimiento total: aquellos casos en que el Estado ha cumplido a cabalidad con todas las recomendaciones formuladas por la CIDH. La Comisión considera como cumplidas totalmente aquellas recomendaciones en las que el Estado ha iniciado y concluido satisfactoriamente los trámites para su cumplimiento. 2) Cumplimiento parcial: aquellos casos en los que el Estado ha cumplido parcialmente con las recomendaciones formuladas por la CIDH, ya sea por haber dado cumplimiento solamente a alguna recomendación o por haber cumplido de manera incompleta con todas las recomendaciones. 3) Pendientes de cumplimiento: aquellos casos en los cuales la CIDH considera que no ha habido cumplimiento de las recomendaciones, debido a que no se ha iniciado ninguna gestión encaminada a tal fin; a que las gestiones iniciadas aún no han producido resultados concretos; a que el Estado explícitamente ha indicado que no cumplirá con las recomendaciones formuladas o a que el Estado no ha informado a la CIDH y ésta no cuenta con información de otras fuentes que indique una conclusión contraria. Luego, un cuadro de doble entrada clasifica cada caso según el grado de cumplimiento de las recomendaciones del caso y más adelante expone caso por caso los avances en el cumplimiento de las medidas que informan las partes. Si las partes no presentan informes, la CIDH se limita a señalar tal circunstancia. En un párrafo final, y en base a la información disponible, la Comisión concluye si el Estado ha dado cumplimiento total o parcial a las recomendaciones o si aún están pendientes de cumplimiento, según los criterios arriba mencionados.

La CIDH, con todo, evalúa el grado de cumplimiento del conjunto sin referirse en específico al grado de cumplimiento de cada una de las medidas recomendadas o convenidas. Esto impide que la definición del grado de cumplimiento, a los efectos del presente estudio, pueda seguir el criterio de la Comisión. En estos casos, hemos estudiado la información disponible sobre cada caso —fuera ésta aportada por el estado o por los peticionarios— y se ha adoptado el siguiente criterio: toda vez que el estado hubo llevado adelante acciones con resultados concretos dirigidas a cumplir con la medida, se clasificó al remedio como cumplido de forma parcial. En los casos en que el estado parte sólo hubo iniciado gestiones que no han producido resultados concretos, el remedio se consideró incumplido¹¹.

III. El funcionamiento del SIDH

1. Remedios y objetivos

En las decisiones finales de los casos tramitados a través del sistema de peticiones durante el período relevado, los órganos del SIDH adoptaron 462 remedios. Éstos sugieren que los remedios que el SIDH adopta regularmente están dirigidos a satisfacer cuatro objetivos centrales, que caracterizan la práctica regional. En primer lugar, la reparación de personas o grupos. Ésta se cumple a través de indemnizaciones económicas dinerarias, indemnizaciones económicas no dinerarias, reparaciones simbólicas y de restitución de derechos. En segundo lugar, la prevención de futuras violaciones de derechos a través de la formación de personal público, la concientización de la sociedad, la introducción de reformas legales, la creación o reforma de instituciones y de otras medidas preventivas. En tercer lugar, la investigación y la sanción de las violaciones a los derechos humanos, objetivo cuyo cumplimiento exige en ocasiones la realización de reformas legales. Finalmente, la protección de víctimas y testigos.

¹⁰ Por ejemplo, *Alejandro Ortiz Ramírez c. México* (Informe 101/05 del 27 de octubre de 2005 - Petición 388/01).

¹¹ Todas las planillas con los datos relevados y las decisiones de clasificación están en poder de la ADC.

Dentro de este marco, los remedios adoptados por el SIDH pueden clasificarse en 13 grupos distinguibles entre sí tanto por el tipo de acción exigida al estado como por el destinatario o beneficiario de la medida:

- i. Reparación económica dineraria:** medidas requeridas a los estados consistentes en el pago de sumas de dinero a individuos o grupos¹².
- ii. Reparación económica no dineraria:** recomendaciones, compromisos y órdenes para brindar acceso a algún servicio o bien específico, o para destinar dinero a su provisión o compra. Por ejemplo, becas de estudio y asistencia médica, creación de fondos para el desarrollo productivo comunitario destinados a la creación de programas de salud, vivienda y educación, o la entrega de tierras o inmuebles.
- iii. Reparación simbólica:** remedios dirigidos a dignificar y reparar moralmente a las víctimas y a hacer público el reconocimiento del estado de su responsabilidad. Estas medidas incluyen: colocar placas, hacer actos públicos, dar el nombre de víctimas a establecimientos, calles, becas de estudios o espacios públicos, de difundir públicamente sentencias de la Corte o informes de la CIDH y otras formas de conmemoración de las violaciones y de sus víctimas. Como reparación simbólica se incluyen también la restitución y el traslado de los restos de víctimas a sus familiares¹³.
- iv. Reparación por restitución de derechos:** remedios para reponer a las víctimas en el goce de los derechos violados, cuando la acción requerida no sea de eminente contenido económico. Por ejemplo, reasignar a un empleado al puesto del que fuera despedido, poner nuevamente en funciones a funcionarios judiciales ilegítimamente destituidos, liberar a personas detenidas, dejar sin efecto condenas, realizar nuevos juicios con las debidas garantías procesales, excluir a la víctima de los registros de antecedentes penales, reinscribir a una persona en los sistemas de pensiones, o proveer medidas de seguridad para que personas desplazadas puedan volver a habitar sus tierras.
- v. Prevención a través de la formación de personal público:** capacitación o educación, en materias determinadas vinculadas con la protección de derechos humanos, a empleados y funcionarios públicos, tales como miembros de fuerzas de seguridad policiales o militares, de la administración pública o del poder judicial.
- vi. Prevención a través de la concientización de la población:** lanzamiento de programas o campañas de difusión o educación públicas, con miras a generar conciencia en la sociedad acerca de cuestiones necesarias para la vigencia de los derechos humanos. Exceden la mera conmemoración de la violación verificada en un caso y del homenaje de sus víctimas para difundir y promover derechos humanos en general.

¹² Cuando dentro de un mismo caso se ha indicado el pago de sumas de dinero por diversos rubros indemnizatorios y costas, hemos unificado los deberes como si se tratara de un único remedio exigido al estado.

¹³ Esta categoría no incluye medidas como el lanzamiento de campañas o programas de difusión de carácter general. Este tipo de medidas corresponden a la categoría iv. Por otro lado, estos remedios se diferencian de los clasificados en las categorías i y ii por no tener contenido patrimonial sino declarativo.

- vii. Prevención a través de reformas legales:** reformas legislativas, de decretos, o de procedimientos administrativos para implementar nuevas políticas públicas o reformar las existentes. Se excluyeron de esta categoría las recomendaciones, compromisos u órdenes de dictar una ley o sancionar un decreto con el único fin de crear una institución pública determinada.
- viii. Prevención a través del fortalecimiento, creación, o reforma de instituciones públicas:** crear, reformar y fortalecer instituciones del estado. Por ejemplo, se incluyen recomendaciones, compromisos y órdenes de hacer lo necesario para cumplir con lo que la ley estatal dispone y cuya violación propició la vulneración de derechos.
- ix. Prevención sin especificar medidas:** remedios para que el estado adelante lo necesario para evitar la repetición de violaciones a derechos como las del caso. Se incluyen sólo aquellas recomendaciones que no especifican de ninguna manera qué acciones corresponde al estado llevar adelante para cumplir el cometido.
- x. Investigación y sanción con reforma legal:** recomendaciones, compromisos u órdenes de investigar y sancionar las violaciones a derechos humanos que exigen, para su cumplimiento, que el estado lleve a cabo reformas legales (en sentido amplio) o en su sistema de justicia. Por ejemplo, la anulación de leyes de amnistía, o de indultos, o la modificación de criterios legales o jurisprudenciales relativos a la aplicación de la cosa juzgada, o la prescripción de la acción.
- xi. Investigación y sanción sin reforma legal:** investigar y sancionar las violaciones a derechos humanos identificadas cuyo cumplimiento no requiere que se modifique la ley. Se trata de casos en los que la justicia puede actuar sin tener que superar obstáculos legales¹⁴.
- xii. Protección de víctimas y testigos.** recomendaciones u órdenes específicas de protección de víctimas o testigos basadas en el temor de que sean perseguidas/os por haber acudido al sistema interamericano o por haber participado en los procesos internos de investigación de las violaciones a los derechos humanos. Decidimos analizarlo de forma independiente, porque exige acciones distintas y autónomas del proceso central y porque puede haber casos en los que el estado cumpla completamente con la investigación y sanción sin cumplir con la protección de testigos, y viceversa. Por otro lado, esta medida no busca la reparación y tampoco apunta a la prevención de violaciones a derechos humanos de modo genérico. Está restringida a la protección de personas específicas señaladas por la Corte o la Comisión.
- xiii. Otros.** todas aquellas medidas recomendadas, comprometidas u ordenadas al estado que no pueden clasificarse dentro de alguna de las 12 categorías anteriores. En el universo relevado identificamos tres: la orden para que se entregue a una persona menor de edad un certificado para salir del país (medida dirigida no a su protección como testigo o víctima, sino a evitar los trámites a su madre para ahorrarle pasar por estados de angustia); la orden para establecer un sistema de comunicación entre

¹⁴ O, al menos, en los que los órganos del sistema interamericano no han hecho mención de que exista alguna barrera de este tipo.

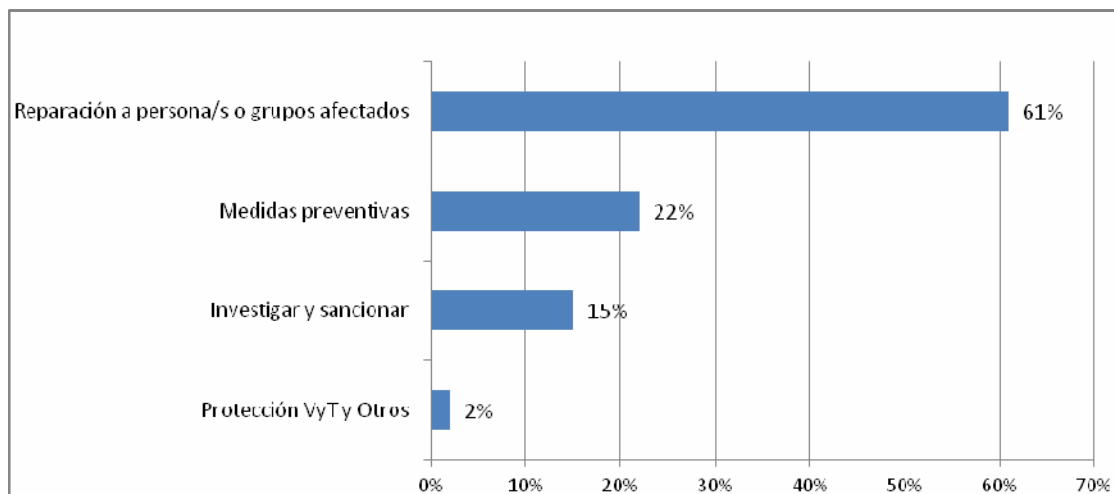
determinadas personas y las autoridades de un servicio de salud y la orden de entregar un CD con legislación a una persona.

Cuadro 1. Objetivos y Remedios del SIDH (en %)

		Objetivos	Remedios	Descripción
I	1	Reparación	Económica dineraria	Dar sumas de dinero (indemnizaciones en concepto de daño material o moral, costas y gastos del proceso).
	2		Económica no dineraria	Brindar acceso a algún servicio o bien específicamente previsto, o destinar dinero a su provisión o compra.
	3		Simbólica	Remedios dirigidos a dignificar y reparar moralmente a las víctimas y a hacer público el reconocimiento del estado de su responsabilidad.
	4		Restitución de derechos	Reponer a las víctimas en el goce de los derechos violados.
II	5	Prevención	Formación de personal público	Brindar capacitación o educación en derechos humanos a empleados y funcionarios públicos.
	6		Concientización de la población	Programas o campañas de difusión o educación con miras a generar conciencia en la sociedad sobre cuestiones de derechos humanos.
	7		Reformas legales	Reformas legales en sentido amplio dirigidas a implementar o reformar políticas públicas.
	8		Fortalecimiento, creación y reforma de instituciones	Crear, reformar y fortalecer instituciones del estado y hacer lo necesario para cumplir con lo que la ley ya dispone.
	9		Sin especificar	Medidas para evitar la repetición de hechos como los del caso sin que se especifiquen las acciones concretas a implementar para conseguirlo.
III	10	Investigación y sanción	Con reforma legal	Investigar y sancionar las violaciones cuando ello exige reformas legales en el sistema de justicia.
	11		Sin reforma legal	Investigar y sancionar las violaciones cuando ello no requiere modificar normas o criterios legales.
IV	12	Protección de víctimas y testigos		Protección de víctimas o testigos del caso.
V	13	Otros		Remedios no abarcados por las categorías anteriores.

Sobre el total de 462 remedios, el grupo dirigido a reparar a personas o grupos afectados, ya sea mediante una reparación simbólica, dineraria, económica no dineraria o de restitución de derechos (I), representa el 62%. La prevención de futuras violaciones (II) el 22%. El 15% de los remedios adoptados apunta a investigar y sancionar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos (III) y las medidas de protección de víctimas y testigos (IV) el 1,3 % de los casos. Cuatro remedios que representan el 0,7% del universo están agrupados en la categoría “Otros” (V).

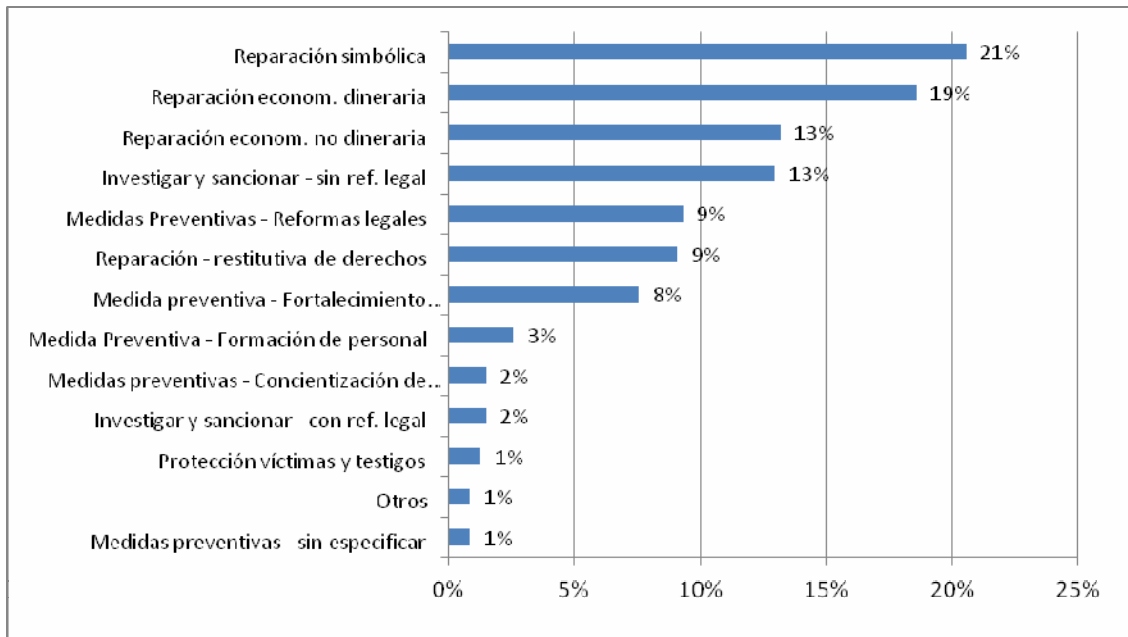
Gráfico 1. Cantidad de remedios según los objetivos que persiguen (en %)



Total de casos: 462 remedios entre junio de 2001 y junio de 2006. Fuente: Elaboración propia sobre información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH. La categoría “Protección VyT y Otros” agrupa las categorías “Protección a víctimas y testigos” y “Otros”.

Al analizar la incidencia porcentual de cada uno de los tipos de remedios, se observa que el 21% de la totalidad de los remedios exigidos son reparaciones simbólicas (3), el 19% reparaciones dinerarias (1) y el 13% son reparaciones económicas no dinerarias (2). Los remedios que incluyen el deber de investigar y sancionar sin requerir reformas legales (11) representan el 13%, mientras que los que si las exigen (10) representan el 9%. Otro 9% de los remedios son medidas de reparación a través de la restitución de derechos (4). Las medidas de prevención a través del fortalecimiento, la creación o la reforma institucional (8) representan el 8% del total, y entre las restantes seis categorías de remedios, tres de tipo preventivo (formación de personal -5-, concientización de la población -6- y preventivas sin especificar -9-) representan en conjunto el 5% de los remedios, mientras que las restantes tres (investigar y sancionar con reforma legal -10-, protección de víctimas y testigos -12- y otros -13) representan el 3,7 %.

Gráfico 2. Tipos de remedio (en %)



Total de casos: 462 remedios recomendados, convenidos u ordenados por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006. Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

Cuadro 2. Objetivo y tipo de los remedios (en cantidad de casos y %)

Objetivos	Total	%	Remedios	Total	%
Investigación y sanción	67	15%	Sin reforma legal	60	13%
			Con reforma legal	7	2%
Prevención	101	22%	Reformas legales	43	9%
			Fortalecimiento, creación y reforma de instituciones públicas	35	8%
			Formación de personal publico	12	3%
			Concientización de la población	7	2%
			Sin especificar	4	1%
Protección de víctimas y testigos / Otros	10	2%	Protección de víctimas y testigos	6	1%
			Otros	4	1%
Reparación	284	61%	Simbólica	95	21%
			Económica dineraria	86	19%
			Económica no dineraria	61	13%

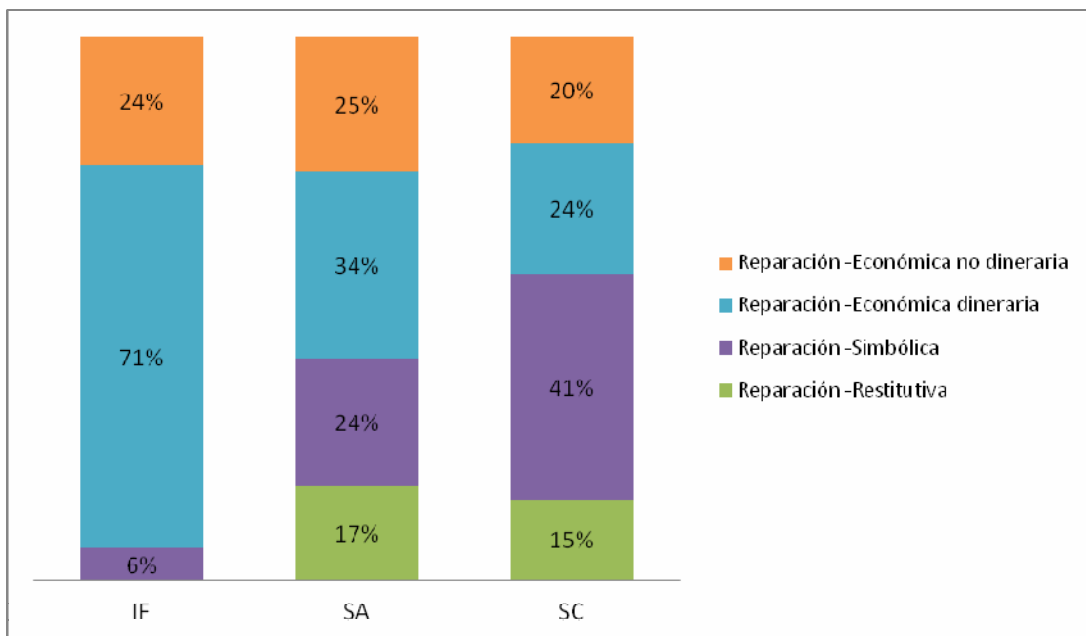
			Restitutiva de Derechos	42	9%
Total	462	100%	Total	462	100%

Total de casos: 462 remedios recomendados, convenidos u ordenados por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006. Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

2. Remedios y tipos de decisión del SIDH

Hasta aquí hemos detallado los objetivos y los tipos de remedios ordenados por los órganos de control del SIDH, así como las proporciones en las cuales han sido ordenados. En esta sección analizamos los tipos de remedios según el tipo de decisión de la CIDH o la Corte IDH en los que han sido requeridos. En este sentido, se observa que tanto en los informes de los artículos 49 y 51 CADH como en las sentencias de la Corte existe un claro predominio de las reparaciones. De los 45 remedios recomendados en informes finales de la Comisión, 17 suponen una reparación (38%), de las cuales 12 son de carácter económico-dinerario, 4 son económicas no dinerarias y 1 es simbólica. Por su parte, en las sentencias de la Corte, de un total de 257 remedios se ordenaron 174 reparaciones (68%), de las cuales 72 son reparaciones simbólicas, 42 son dinerarias, 34 son económicas no dinerarias y 26 son de restitución de derechos. En las soluciones amistosas, sobre un total de 160 remedios acordados, 93 son de reparación (58%), entre las cuales 32 son dinerarias, 22 son simbólicas, 23 son económicas no dinerarias y 16 son de restitución de derechos.

Gráfico 3. Tipos de remedios de reparación requeridos en los distintos tipos de decisiones (en %)



Total de casos: 284 remedios recomendados, convenidos u ordenados por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006 que suponen algún tipo de reparación (económica no dineraria, económica dineraria, simbólica y restitutiva). Estos son 17 informes, 93 soluciones amistosas, 174 sentencias de la Corte. Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

Por otra parte, al comparar los remedios convenidos en el marco de procesos de solución amistosa con aquellos que ordena la Corte, vemos que en los primeros prácticamente no se

han acordado medidas de reforma legal. En ninguna de las soluciones amistosas relevadas encontramos un compromiso de investigar y sancionar que demande una reforma legal, y sólo identificamos 10 remedios que exigían reformas legales como medida preventiva. En cambio, en el mismo período la Corte ordenó investigar y sancionar con la obligación adicional de reformar alguna norma jurídica interna en 6 ocasiones, y en 27 oportunidades ordenó reformas legales como medida preventiva. Algo similar ocurre con las recomendaciones de la CIDH en sus informes del art. 51 CADH. La mayor cantidad de remedios identificados en ellos se refiere al deber de investigar y sancionar, pero sin exigir para ello reformas legales.

Cuadro 3. Remedios exigidos según los tipos de decisiones del SIDH (en cantidad de casos y %)

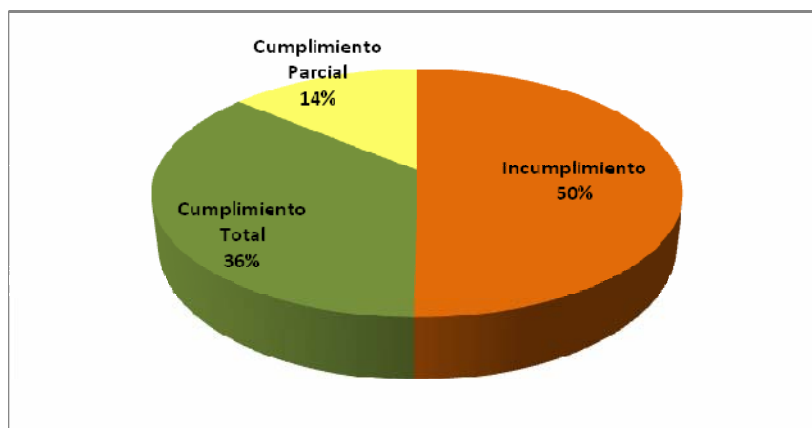
Remedio	Informe Final	%	Solución Amistosa	%	Sentencia Corte	%	Total	%
Reparación								
Restitución	-	0%	16	10%	26	10%	42	9%
Simbólica	1	2%	22	14%	72	28%	95	21%
Dineraria	12	27%	32	20%	42	16%	86	19%
Económica no dineraria	4	9%	23	14%	34	13%	61	13%
Investigación								
Sin reforma legal	13	29%	29	18%	18	7%	60	13%
Con reforma legal	1	2%	-	0%	6	2%	7	2%
Prevención								
Concientización	-	0%	3	2%	4	2%	7	2%
Formación personal	1	2%	4	3%	7	3%	12	3%
Fortalecimiento instituc.	3	7%	19	12%	13	5%	35	8%
Reformas legales	6	13%	10	6%	27	11%	43	9%
Sin especificar	4	9%		0%	-	0%	4	1%
Protección y otros								
Otros	-	0%	2	1%	2	1%	4	1%
Protección a TyV	-	0%	-	0%	6	2%	6	1%
Total general	45	100%	160	100%	257	100%	462	100%

Total de casos: 462 remedios recomendados, convenidos u ordenados por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006. Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

3. Remedios y grado de cumplimiento

Al analizar el grado de cumplimiento de los remedios recomendados, convenidos u ordenados en las decisiones relevadas, se observa que la mitad de estos remedios se encuentran incumplidos. Asimismo, sólo el 36% de los remedios relevados se han cumplido en forma total, mientras que el 14% se ha cumplido parcialmente (gráfico 4).

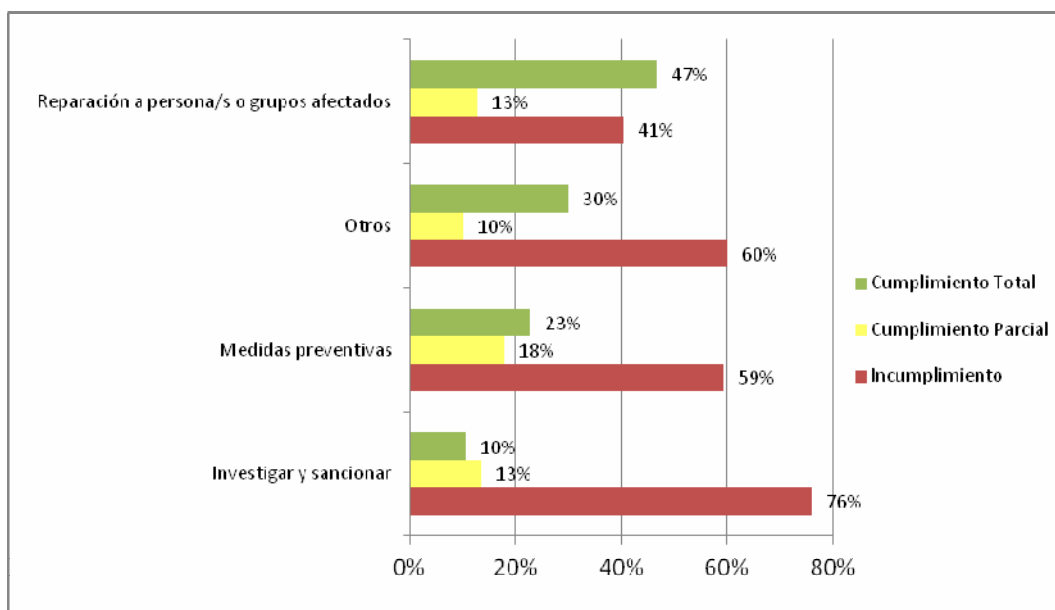
Gráfico 4. Grado de cumplimiento de los remedios (en %)



Total de casos: 462 remedios recomendados, convenidos u ordenados por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006. Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

Los remedios con mayor grado de cumplimiento son los que demandan algún tipo de reparación: se encuentran cumplidos totalmente en el 47% de los casos y parcialmente en un 13%. En el extremo opuesto, sólo el 10% de las órdenes, recomendaciones o compromisos para que se investigue y sancione a los responsables de violaciones se han cumplido en su totalidad; el 13% sólo de forma parcial y el 76% han sido incumplidos (gráfico 5).

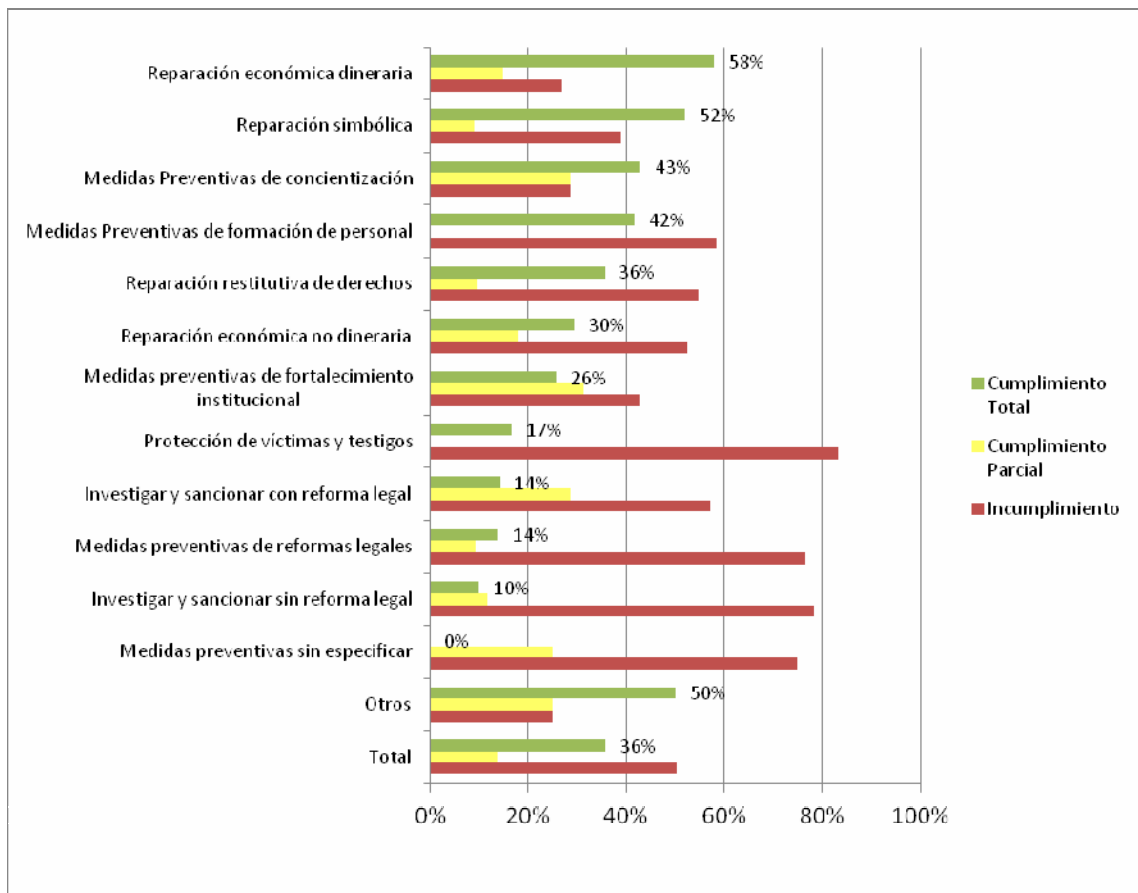
Gráfico 5. Grado de cumplimiento de los remedios según el objetivo perseguido (en %)



Total de casos: 462 remedios recomendados, convenidos u ordenados por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006. Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH. Aclaración: La categoría "Otros" agrupa las sub-categorías "protección a víctimas y testigos" y "otros".

En cuanto al cumplimiento diferencial de los distintos tipos de remedios, el mayor grado de cumplimiento lo registran aquellos que suponen una reparación dineraria (58%), seguidos por los de reparación simbólica (52%), las medidas de prevención a través de la concientización de la población (43%) y de la formación de personal público (42%). En cambio, los remedios con menor grado de cumplimiento son los que requieren la protección de testigos y víctimas (17%), la investigación y sanción, con independencia de que esto exija llevar adelante reformas legales (14% y 10% respectivamente) y los que reclaman reformas legales (14%). En particular, cabe destacar que en los casos en los que la CIDH ha recomendado llevar adelante medidas preventivas sin especificar, el cumplimiento ha sido nulo (gráfico 6) ¹⁵.

Gráfico 6. Grado de cumplimiento de los distintos tipos de remedios (en %)



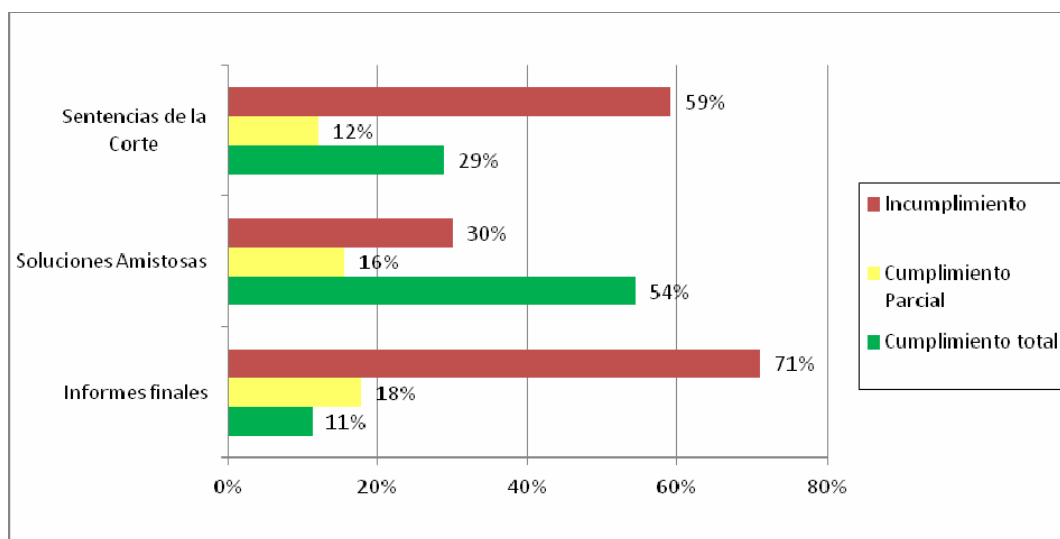
Total de casos: 462 remedios recomendados, convenidos u ordenados por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006. Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

¹⁵ Por supuesto, la indeterminación de la orden genera un desafío a la medición. ¿Cómo se podría verificar el cumplimiento de estas recomendaciones? ¿Es necesario que efectivamente no se repita la violación o alcanza con que el estado haga algo concreto, aun ineficaz, en pos de la prevención?

4. Tipos de decisión y grado de cumplimiento

Los remedios convenidos en acuerdos de solución amistosa homologados por la CIDH son los que registran el mayor grado de cumplimiento¹⁶. El 54 % de estos fue cumplido totalmente, lo que representa la proporción más elevada, aunque no enteramente satisfactoria. En contraste, sólo el 29% de los remedios ordenados por la Corte y el 11% de los remedios recomendados en los informes finales de la Comisión han sido totalmente satisfechos¹⁷.

Gráfico 7. Grado de cumplimiento de los remedios según el tipo de decisión en el que fueron ordenados (en %)



Total de casos: 462 remedios recomendados, convenidos u ordenados por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006. Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

¹⁶ Destacar la mejor marca de cumplimiento de los remedios convenidos en acuerdos de solución amistosa homologados no equivale a concluir que los remedios acordados en soluciones amistosas (homologadas o no) son los que más se cumplen en términos generales. Como mencionamos al inicio de este trabajo (apartado II.1.), la muestra no incluye los acuerdos de solución amistosa no homologados por la CIDH durante el período relevado, pues los procesos conciliatorios sólo se hacen públicos a partir de la publicación del informe de homologación. Esto nos impide conocer el grado en que fueron cumplidos los remedios previstos en dichos acuerdos no homologados. La falta de publicidad de los acuerdos de solución amistosa sin homologación también nos impide saber cuál es la proporción de los acuerdos no homologados *vis a vis* los acuerdos sí homologados durante el período relevado. Con los datos faltantes (no públicos) podríamos llegar a conclusiones más firmes acerca del grado de efectividad de los procesos de solución amistosa como vía de resolución del caso contencioso.

¹⁷ Podría pensarse que estos malos resultados en términos de efectividad obedecen primordialmente al bajo compromiso de sólo unos pocos estados con muchas denuncias ante el sistema. Si así fuera los datos cuantitativos que ofrecemos reflejarían inadecuadamente la práctica actual de la mayoría de los países sometidos al SIDH. Sin embargo, una objeción de esta naturaleza no parece tener lugar. Al excluir del cálculo a las medidas dictadas contra los tres estados más denunciados en el período relevado –Perú, Guatemala y Ecuador– los resultados no se modifican significativamente. Si bien al excluir del cálculo a estos países se observa un porcentaje mayor de cumplimiento total de los remedios convenidos en soluciones amistosas homologadas (el cumplimiento total asciende de 54% a 65%), también se registran niveles inferiores de cumplimiento de los remedios ordenados en sentencias de la Corte (de 29% de cumplimiento desciende a 25%) y de los remedios recomendados en informes finales (con un descenso del 11% al 4%).

5. Tipos de decisión, tipos de remedios y grado de cumplimiento

Al combinar las variables recién vistas se observa que el porcentaje más alto de cumplimiento total se verifica en las reparaciones dinerarias convenidas en acuerdos homologados de solución amistosa (88%). El incumplimiento se verifica en niveles altos, lamentablemente, en todo tipo de decisión y para cualquier clase de remedio. Como hemos dicho, sin embargo, tiende a verificarse un menor grado de incumplimiento de los remedios convenidos en soluciones amistosas homologadas. Por ejemplo, las medidas de fortalecimiento institucional ordenadas en sentencias de la Corte IDH han sido incumplidas en un 84%, y las recomendadas en informes finales de la CIDH lo fueron en un 67%, en tanto que el porcentaje de incumplimiento de las medidas de fortalecimiento institucional convenidas en soluciones amistosas ha sido notablemente inferior: un 11%. Lo mismo puede decirse de las medidas de concientización de la población: su nivel de incumplimiento total ha sido del 50% en los casos en que fueron ordenadas por sentencias de la Corte IDH y del 0% en los casos en que fueron convenidas en soluciones amistosas homologadas.

Por último, las reparaciones dinerarias parecen ser, en términos relativos, las medidas menos incumplidas en todo tipo de decisión.

Cuadro 4. Grado de cumplimiento de los remedios según el tipo de decisión (en %)

		Informes Finales													
Grado de cumplim.	Reparación – Econ. Dineraria	Reparación - Econ. no dineraria	Reparación - Simbólica	Reparación – Restitutiva DD	Medidas prev. - Formación	Med. prev. - Concientización	Medidas prev.- Reformas legales	Medidas prev. – Fortal. Instituc.	Medidas prev. - sin especificar	Investigar - con reforma legal	Investigar - sin reforma legal	Protección de víctimas y testigos	Otros	Total informes finales	Total
Incumplim.	67	75	100		100		67	67	75		77			71	50
Cumplim. Parcial	17	0	0		0		0	33	25		23			18	14
Cumplim. Total	17	25	0		0		33	0	0		0			11	36
Total	100	100	100	0	100	0	100	100	100	0	100	0	0	100	100

		Soluciones Amistosas													
Grado de cumplim.	Reparación – Econ. Dineraria	Reparación - Econ. no dineraria	Reparación - Simbólica	Reparación – Restitutiva DD	Medidas prev. - Formación	Med. prev. - Concientización	Medidas prev.- Reformas legales	Medidas prev. – Fortal. Instituc.	Medidas prev. - sin especificar	Investigar - con reforma legal	Investigar - sin reforma legal	Protección de víctimas y testigos	Otros	Total Soluciones Amistosas	Total
Incumplim.	6	17	32	38		0	40	11			72		0	30	50

Cumplim. Parcial	6	17	5	19		33	30	42			7		50	16	14
Cumplim. Total	88	65	64	44		67	30	47			21		50	54	36
Total	100	100	100	100	0	100	100	100	0	0	100	0	100	100	100

Sentencias de la Corte IDH															
Grado de cumplimiento.	Reparación – Econ. dineraria	Reparación – Econ. no dineraria	Reparación - Simbólica	Reparación – Restitutiva DD	Medidas prev. - Formación	Med. prev. - Concientización	Medidas prev. - Reformas legales	Medidas prev. – Fortal. Instituc.	Medidas prev. - sin especificar	Investigar - con reforma legal	Investigar - sin reforma legal	Protección de víctimas y testigos	Otros	Total sentencias de Corte	Total
Incumplim.	31	74	40	65	57	50	93	84		67	89	83	50	59	50
Cumplim. Parcial	21	21	11	4	0	25	4	15		17	11	0	0	13	14
Cumplim. Total	48	6	49	31	43	25	4	0		17	0	17	50	36	36
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	0	100	100	100	100	100	100

Total de casos: 462 remedios recomendados, convenidos u ordenados por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006.
Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

6. El desempeño de los estados

El estudio del grado en que cada estado cumple los remedios que se le exigen da cuenta de que los porcentajes más altos de incumplimiento corresponden a Trinidad y Tobago, Venezuela y Haití. Estos tres estados incumplieron totalmente todos los remedios recomendados, convenidos u ordenados por los órganos de control del SIDH, aunque es preciso aclarar que en la muestra analizada únicamente contamos con dos sentencias de la Corte IDH contra Trinidad y Tobago, 1 sentencia de la Corte contra Venezuela y 1 informe de fondo de la CIDH contra Haití. Luego, Surinam y República Dominicana tienen un nivel de incumplimiento de los remedios del 75%, aunque también aquí se debe aclarar que durante el período bajo estudio cada uno de estos países sólo tuvo una sentencia de la Corte IDH en su contra. Los porcentajes de incumplimiento de remedios que siguen en orden decreciente corresponden a Paraguay —ha incumplido el 69% de los remedios— y Colombia —que ha incumplido el 68%.

Por el contrario, los porcentajes más altos de cumplimiento corresponden a México (83%), Bolivia (71%) —si bien con sólo 2 acuerdos de solución amistosa homologados por la CIDH en todo el período relevado— y Chile (59%).

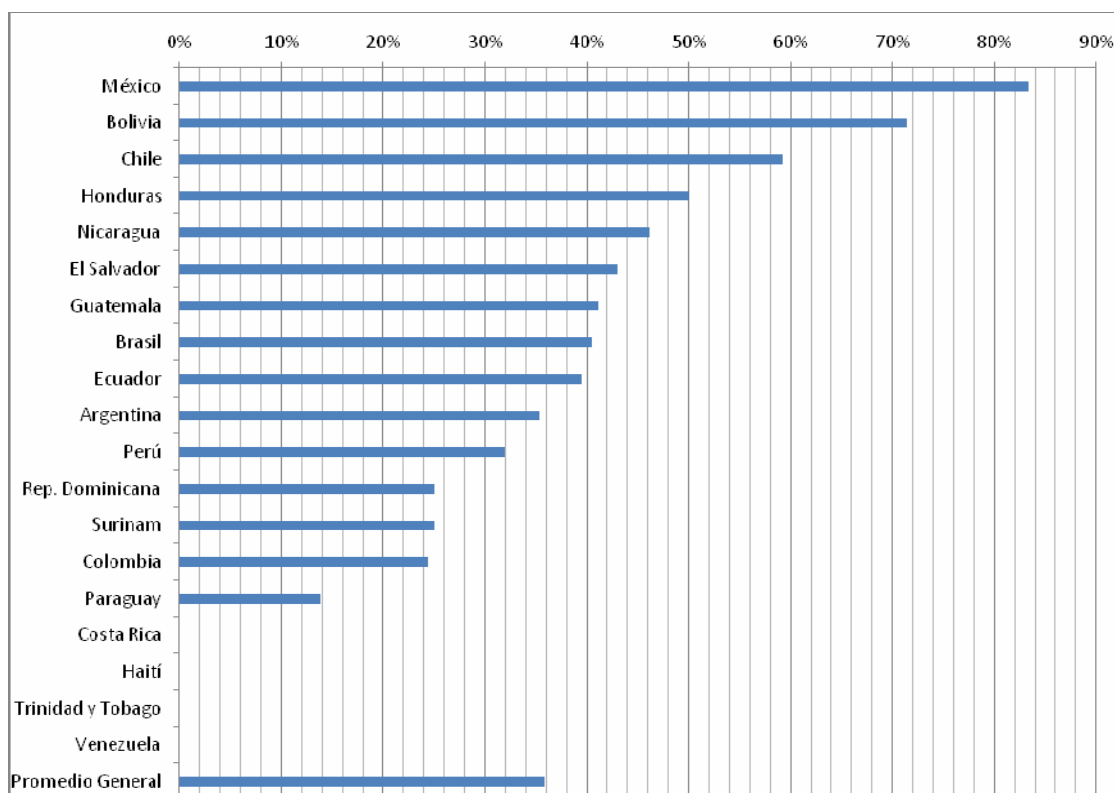
Por otra parte, Ecuador, Perú y Guatemala son los estados que recibieron la mayor cantidad de decisiones en su contra por parte de la CIDH durante el período relevado: 17, 17 y 13 decisiones respectivamente. Perú, Guatemala, Colombia y Paraguay fueron los estados que enfrentaron la mayor cantidad de sentencias de la Corte IDH en su contra: 9, 7, 5 y 4, también respectivamente.

Cuadro 5. Grado de cumplimiento de los remedios por cada estado y según el tipo de decisión (en %)

Estado parte	Total Casos	Inf. Final	Sol. Am.	Sent. Corte	Total Remedios	% de incumplim.	% de cumplim. parcial	% de cumplim. total
México	3	1	2		12	17%	0%	83%
Bolivia	2		2		7	29%	0%	71%
Chile	5	1	3	1	22	18%	23%	59%
Honduras	2			2	10	50%	0%	50%
Nicaragua	3	1		2	13	39%	15%	46%
El Salvador	1			1	7	29%	29%	43%
Guatemala	13	1	5	7	90	44%	14%	41%
Brasil	6	4	2		42	36%	24%	41%
Ecuador	17	1	14	2	42	55%	5%	40%
Argentina	5		3	2	17	41%	24%	35%
Perú	17	1	7	9	94	51%	17%	32%
Rep. Dominicana	1			1	4	75%	0%	25%
Surinam	1			1	8	75%	0%	25%
Colombia	6		1	5	41	68%	7%	24%
Paraguay	5	1		4	29	69%	17%	14%
Costa Rica	1			1	3	33%	67%	0%
Haití	1	1			3	100%	0%	0%
Trinidad y Tobago	2			2	10	100%	0%	0%
Venezuela	1			1	8	100%	0%	0%
Total general	92	12	39	41	462	50%	14%	36%

Total de casos: 462 remedios recomendados, convenidos u ordenados por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006.
Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

Gráfico 8. Grado de cumplimiento de los remedios por cada estado (en %)



Total de casos: 462 remedios recomendados, convenidos u ordenados por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006.
Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

El desempeño de los estados puede verse en forma desagregada, para cada uno de los tipos de decisiones emanadas de los órganos de control del SIDH. Los resultados confirman que —con la excepción de Chile, que tiene un nivel de cumplimiento del 63% de los remedios ordenados en sentencias de la Corte IDH— los estados cumplen en mayor medida los remedios convenidos en soluciones amistosas homologadas que en los dos restantes tipos de decisiones¹⁸.

Cuadro 6. Cumplimiento de los remedios exigidos en los distintos tipos de decisiones (en %)

Estado	Total	% de cumplim.	Inf. Final	% de cumplim.	Sol. Amis.	% de cumplim.	Sent Corte	% de cumplim.
Argentina	17	35%			9	44%	8	25%
Bolivia	7	71%			7	71%		
Brasil	42	41%	17	0%	25	68%		
Chile	22	59%	1	100%	13	54%	8	63%
Colombia	41	24%			5	40%	36	22%

¹⁸ En cuanto al grado de cumplimiento de los remedios recomendados en informes finales de la CIDH y de aquellos ordenados en sentencias de la Corte IDH, se observa que los estados que en mayor medida cumplieron con los remedios ordenados en sentencias de la Corte IDH han sido Chile, Nicaragua y Honduras, y que los estados que cumplieron en mayor medida con los remedios recomendados en informes finales de la CIDH son Ecuador, Guatemala y Perú.

Costa Rica	3	0%					3	0%
Ecuador	42	41%	3	33%	31	42%	8	38%
El Salvador	7	43%					7	43%
Guatemala	90	41%	9	22%	28	50%	53	34%
Haití	3	0%	3	0%				
Honduras	10	50%					10	50%
México	12	83%	2	0%	10	100%		
Nicaragua	13	46%	2	0%			11	55%
Paraguay	29	14%	3	0%			26	15%
Perú	94	32%	5	20%	32	47%	57	25%
Rep. Dominic.	4	25%					4	25%
Surinam	8	25%					8	25%
Trinidad y Tobago	10	0%					10	0%
Venezuela	8	0%					8	0%
Total	462	36%	45	11%	160	54%	257	29%

Total de casos: 462 remedios recomendados, convenidos u ordenados por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006.
Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

En particular, al analizar el desempeño estatal en el cumplimiento de los distintos remedios categorizados por los objetivos que persiguen, resulta notorio el bajo nivel de cumplimiento general de las medidas de investigar y sancionar. Nueve países tienen un nivel de cumplimiento nulo de este tipo de remedios (es el caso de Argentina, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Surinam y Venezuela), mientras que el resto registra cumplimientos totales sólo entre el 9 y el 17% de los casos (Perú, Guatemala, Colombia y Brasil). La única excepción es México, que cumplió totalmente con los remedios de investigar y sancionar en un 67% de los casos relevados.

Respecto de las medidas preventivas, nuevamente México se destaca con un cumplimiento del 100%. El resto de los países tienen un nivel de cumplimiento medio (entre el 40 y el 50%; casos de Ecuador, El Salvador, Brasil y Colombia), bajo (entre 7 y 25%; casos de Nicaragua, Argentina, Chile, Guatemala y Perú) o nulo (casos de Bolivia, Costa Rica, Venezuela, Honduras y Paraguay, entre otros).

Bolivia, Chile y Honduras se destacan con el cumplimiento en un 100% de las medidas de reparación relevadas. Luego le siguen México (86%), Ecuador (67%) y Nicaragua (63%). Por el contrario, países como República Dominicana, Colombia y Paraguay registran niveles bajos de cumplimiento de estos remedios (33%, 21% y 15%, respectivamente). Otros estados muestran un cumplimiento nulo de los remedios de reparación incluidos en la muestra: Costa Rica, Haití, Trinidad y Tobago y Venezuela.

Cuadro 7. Cumplimiento de los remedios según el objetivo que persiguen (en %)

	Reparación	Medidas Preventivas	Investigar y sancionar	Protección a VyT y otros
Argentina	50%	20%	0%	
Bolivia	100%	0%		
Brasil	50%	44%	14%	
Chile	100%	20%		0%

Colombia	21%	40%	17%	0%
Costa Rica	0%	0%		
Ecuador	67%	50%	0%	
El Salvador	50%	50%	0%	
Guatemala	55%	7%	14%	50%
Haití	0%	0%	0%	
Honduras	100%	0%	0%	
México	86%	100%	67%	
Nicaragua	63%	25%	0%	
Paraguay	15%	0%	0%	50%
Perú	37%	11%	9%	100%
Rep. Dominicana	33%	0%		
Surinam	40%	0%	0%	0%
Total	47%	23%	11%	30%
Trinidad y Tobago	0%	0%		
Venezuela	0%	0%	0%	0%

Total de casos: 462 remedios recomendados, convenidos u ordenados por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006.
Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

El análisis del grado de cumplimiento de los distintos tipos de remedio por parte de cada estado permite concluir que las medidas preventivas que exigen el fortalecimiento, la creación o la reforma de instituciones públicas sólo fueron cumplidas en algún grado por Brasil, que cumplió con ellas totalmente en el 64% de los casos. Los otros once estados a los que los órganos del SIDH les recomendaron u ordenaron este tipo de medidas incumplieron totalmente con ellas en todos los casos.

En cuanto a las medidas de reforma legal, ellas fueron sido cumplidas totalmente y en todos los casos en los que les fueron ordenadas por México y Ecuador. Otros 4 estados tuvieron un nivel de cumplimiento bajo de estas medidas (Argentina, 33%; Chile, 25%; Nicaragua, 25%; Perú, 20%) y luego 9 estados las incumplieron totalmente.

Finalmente, Bolivia, Chile y Honduras han cumplido de forma total todos los remedios de reparación que les fueron exigidos, mientras que Trinidad y Tobago, Venezuela, Colombia, Paraguay y Perú presentan niveles bajos o nulos de cumplimiento de estos remedios.

Cuadro 8. Grados de cumplimiento de los remedios según el tipo (en %)

	Reparación – Econ. dineraria	Reparación - Econ. no dineraria	Reparación - Simbólica	Reparación – Restitutiva DD	Medidas prev. - Formación	Med. prev. – Concientización	Medidas prev.- Reformas legales	Medidas prev. – Fortal. Instituc.	Medidas prev. - sin especificar	Investigar - con reforma legal	Investigar - sin reforma legal	Protección de víctimas y testigos	Otros	Total
México	0%	100%	100%		100%		100%				67%			83%
Bolivia	100%			100%			0%	0%						71%
Chile	100%	100%	100%	100%	0%	100%	25%	0%					0%	59%
Honduras	100%		100%		0%			0%			0%			50%

Nicaragua	33%	100%	67%	100%			25%				0%			46%
El Salvador	100%	0%	50%			100%		0%		0%				43%
Guatemala	77%	23%	73%	67%	50%	0%	0%	0%	0%	50%	8%	50%		41%
Brasil	33%	100%	100%	0%	50%	50%	0%	64%	0%		14%			40%
Ecuador	82%		20%	50%	0%		100%				0%			36%
Argentina	75%	0%	67%	0%			33%	0%		0%	0%			35%
Perú	47%	33%	45%	24%		0%	20%	0%		0%	10%		100%	32%
Rep. Dominicana	100%		0%				0%							25%
Surinam	100%	0%	33%				0%				0%	0%		25%
Colombia	33%	0%	27%	0%	67%			0%		0%	25%	0%		22%
Paraguay	20%	0%	29%	0%			0%	0%	0%		0%	0%	100%	14%
Costa Rica	0%			0%			0%							0%
Haití	0%							0%			0%			0%
Venezuela	0%		0%		0%		0%				0%		0%	0%
Trinidad y Tobago	0%	0%		0%			0%	0%						0%
Total	58%	30%	52%	36%	42%	43%	14%	26%	0%	14%	10%	17%	50%	36%

Total de casos: 462 remedios recomendados, convenidos u ordenados por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006.
Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

7. Plazos de cumplimiento

El estudio del tiempo que demoraron los estados en llevar adelante las medidas necesarias para cumplir de forma total con los remedios (en los casos en que esto sucedió) arroja los siguientes resultados: la demora promedio para el cumplimiento total de remedios fue de aproximadamente 1 año y 8 meses. Desagregadamente, el tiempo promedio ocupado para cumplir en forma total con los remedios recomendados por la CIDH en informes finales ha sido de aproximadamente 2 años y 7 meses, y el tiempo promedio para cumplir con los remedios ordenados en sentencias de la Corte IDH, 1 año y 8 meses aproximadamente.

En el siguiente cuadro también se reflejan comparativamente los plazos promedio que cada estado demoró el cumplimiento total de remedios.

Cuadro 9. Demora en el cumplimiento de los remedios cumplidos de forma total (en cantidad de años)

Estado Denunciado	Informe Final	Sentencia Corte	Promedio general
Argentina		0,7	0,7
Chile	3,1	1,5	1,4
Colombia		2,0	1,9
Ecuador	4,0	1,9	2,4
El Salvador		1,5	1,5
Guatemala	2,6	1,6	1,7
Honduras		3,0	3,0
Nicaragua		2,3	2,0

Paraguay		2,3	2,3
Perú	0,3	1,4	1,3
República Dominicana		1,5	1,5
Surinam		1,3	1,3
Promedio general	2,6	1,7	1,7

Total de casos: 302 remedios recomendados u ordenados por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006 en informes finales de la CIDH y en sentencias de la Corte IDH.

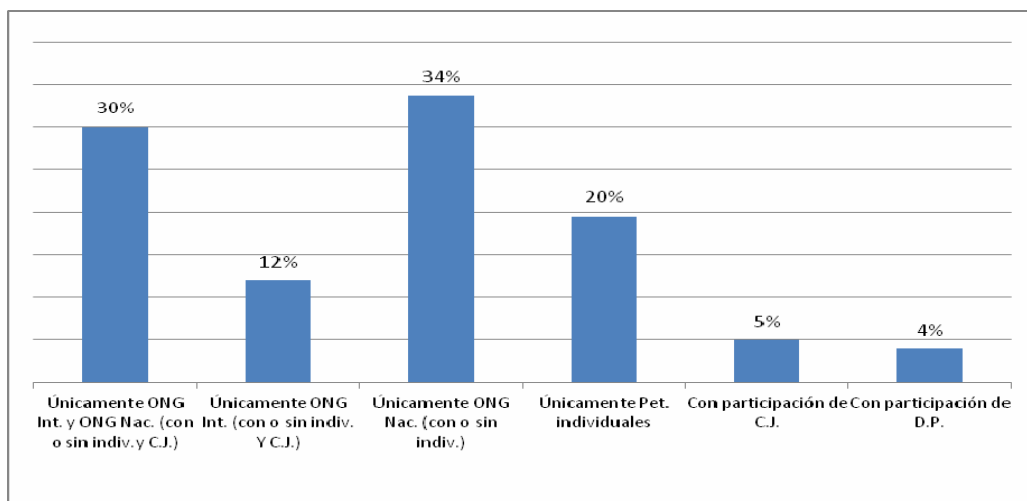
Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

8. Litigantes y cumplimiento

Los litigantes ante el SIDH fueron clasificados en las siguientes categorías, de acuerdo con quién presentó la petición: a) Individuos (incluye a cualquier persona, víctima, familiar de víctima, abogado); b) Organizaciones no gubernamentales (ONGs) del propio estado denunciado (incluye a asociaciones profesionales y sindicatos)¹⁹; c) ONGs con actuación internacional (que opera en estados distintos del denunciado o no solamente en el estado denunciado); d) Defensorías del pueblo del propio estado denunciado; y e) Clínicas jurídicas universitarias.

En un 34% de los casos relevados litigó una ONG nacional, en algunos casos junto a peticionarios individuales y/o clínicas jurídicas. Un 30% fueron litigados por una combinación de al menos una ONG internacional y una ONG nacional, en ocasiones también junto a peticionantes individuales y/o clínicas jurídicas. El 12% de los casos fue litigado por una ONG internacional, ya sea junto a peticionarios individuales y/o clínicas jurídicas o no. Sólo el 20% de los casos fueron litigados únicamente por peticionarios individuales. En el 4% de los casos litigaron Defensorías del Pueblo, pero sólo en el 2% como únicos peticionarios. Clínicas jurídicas se presentaron en el 5% de los casos, aunque siempre acompañadas por una ONG internacional y en algunos casos también por una ONG nacional.

Gráfico 9. Litigantes ante el SIDH según cantidad de casos (en %)



¹⁹ En los casos en que una ONG se presentó en representación de víctimas o familiares, el litigante considerado a los fines estadísticos fue únicamente la ONG. En cambio, en los casos en que por un lado se presentaron peticionarios individuales y, por otro lado, ONGs, se contó la participación de ambos litigantes.

Total de casos: 92 casos resueltos por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006.

Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

Los remedios establecidos en casos en que el litigio ante el SIDH fue llevado adelante por una ONG internacional tienen nivel de incumplimiento total menor (el 40%) que el nivel de incumplimiento total promedio (el 50%), aunque ésta no es una diferencia significativa.

A su vez, si bien los casos litigados por Defensorías del Pueblo que ingresaron a la muestra son escasos (4%), éstos registran un nivel de cumplimiento total notablemente mayor que el promedio: 71,4% contra 35,7% del total de casos.

Cuadro 10. Grado de cumplimiento de los remedios según el tipo de litigante ante el SIDH (en cantidad de casos y %)

Grado de cumplimiento de los remedios	ONG Int. y ONG Nac. (con o sin indiv., C.J. y DP)		ONG Int. (con o sin indiv., C.J. y D.P.)		ONG Nac. (con o sin indiv. y D.P.)		Peticionantes indiv. únicamente		Participación de C.J.		Participación de D.P.		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Cumpl. Total	62	33	20	39	50	36	27	36,4	49	36,6	10	45	165	36
Cumpl. Parcial	23	12	14	27	19	14	8	11,7	19	14,2	1	5	65	14
Incumplim.	103	55	17	33	70	50	40	51,9	66	49,3	11	50	232	50
Total de casos	188	100	51	100	139	100	75	100	134	100	22	100	462	100

Total de casos: 462 remedios recomendados, convenidos u ordenados por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006.

Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH. N: Cantidad de remedios exigidos.

9. Duración de los procesos ante el SIDH

La duración promedio de los procesos desde que los peticiones ingresan al SIDH hasta su resolución es de aproximadamente 7 años y 4 meses. La mediana es de 6,7 años (6 años y 8 meses aprox.), lo cual significa que la mitad de los casos se resuelve en 6,7 años o menos, mientras que la otra mitad demora en resolverse 6,7 años o más.

A su vez, se observa que los procesos resueltos a través de la homologación de acuerdos de solución amistosa se prolongan por un tiempo promedio inferior a los procesos finalizados a través de sentencias de la Corte y de informes finales de fondo de la Comisión.

Cuadro 11. Duración promedio de los procesos ante el SIDH (en cantidad de años)

Estado	Informe Final	Solución Amistosa	Sentencia Corte	General
Argentina		6,5	6,3	6,4
Bolivia		1,5		1,5
Brasil	9,4	6,5		8,5
Chile	6,5	1,9	9,7	4,4
Colombia		17,4	8,8	10,1

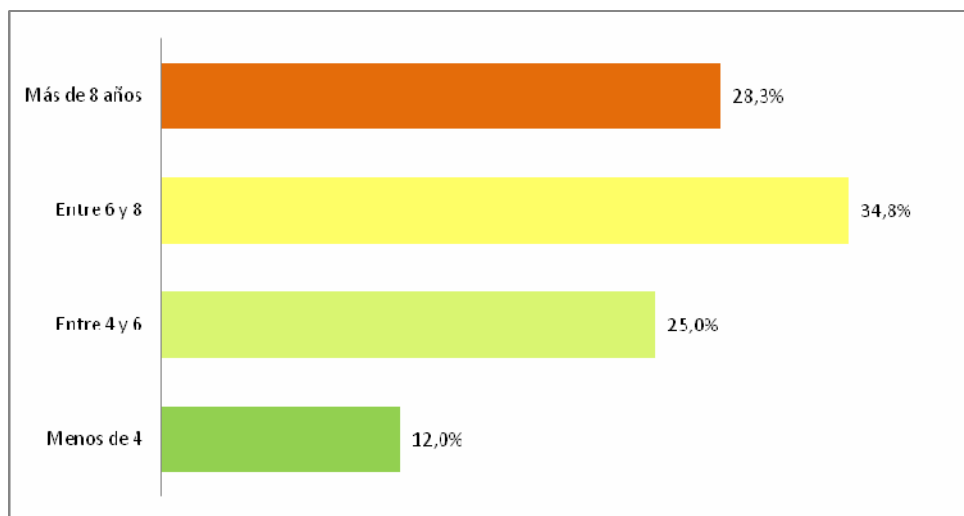
Costa Rica			3,3	3,3
Ecuador	3,4	5,9	8,3	6,5
El Salvador			6,0	6,0
Guatemala	8,8	10,6	8,6	9,3
Haití	8,2			8,2
Honduras			7,8	7,8
México	6,9	4,4		5,3
Nicaragua	7,2		5,0	5,7
Paraguay	7,5		6,5	6,3
Perú	12,8	5,5	8,2	7,4
Rep. Dominicana			6,8	6,8
Surinam			7,9	7,9
Trinidad y Tobago			5,3	5,3
Venezuela			5,3	5,3
Promedio general	8,2	6,3	7,5	7,3

Total de casos: 92 casos resueltos por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006.

Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

Agrupados por intervalos de tiempo, el 88% de los casos fue resuelto con una demora igual o mayor a los 4 años. A su vez, 25% duró entre 4 y 6 años, un 34,8% entre 6 y 8 años y un 28,3% fueron resueltos en más de 8 años.

Gráfico 10. Duración promedio de los procedimientos de los procesos (en intervalos de tiempo)



Total de casos: 92 casos resueltos por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006.

Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

Un 41,7% de los casos que finalizaron con el dictado de un informe final de la CIDH duró entre 5 y 8 años. Un 33,3% de estos se prolongó entre 7 y 11 años y un 16,7% duró más de 11 años. El procedimiento de un 56,1% de los casos que finalizaron con una sentencia de la

Corte IDH duró entre 5 y 8 años, un 14,6% de ellos duró entre 2 y 5 años, otro 14,6% se extendió entre 7 y 11 años y otro 14,6% de ellos se prolongó por más de 11 años. En cuanto a los procedimientos que concluyeron con la homologación por parte de la CIDH de un acuerdo de solución amistosa, un 39,5% de ellos ocuparon entre 5 y 8 años hasta que se alcanzó el acuerdo, un 26,3% se extendió entre 2 y 5 años para alcanzar tal fin, y un 15,8% lo hizo en menos de 2 años. Un 10,5% de los casos demoró entre 7 y 11 años para que se llegara a un acuerdo. Tomando todas las decisiones que finalizaron los procedimientos sin distinción, un 47,3% de ellas demoraron entre 5 y 8 años desde el inicio de los procedimientos.

Cuadro 12. Duración de los procesos según el tipo de decisión (en %)

Años	Informe Final	Solución Amistosa	Sentencia Corte	Promedio general
Hasta 2 años	0,0%	15,8%	0,0%	6,6%
Entre 2 y menos de 5 años	8,3%	26,3%	14,6%	18,7%
Entre 5 y hasta menos de 8 años	41,7%	39,5%	56,1%	47,3%
Entre 7 y hasta menos de 11 años	33,3%	10,5%	14,6%	15,4%
11 o más años	16,7%	7,9%	14,6%	12,1%
Total general	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Total de casos: 92 casos resueltos por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006.

Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

IV. Observaciones

El cabal cumplimiento de las decisiones de la CIDH y de la Corte constituye un elemento esencial para asegurar la plena vigencia de los derechos de la CADH en la región. Se trata, además, de una obligación que los propios estados asumieron al ratificar la Convención²⁰ y que se deriva del principio fundamental de reparar el daño ocasionado y del principio de buena fe en el cumplimiento de los tratados²¹. La información relevada en esta investigación, no obstante, sugiere que ello no ocurre del modo o con la contundencia que las normas exigen.

Objetivos del SIDH

La variedad de remedios que la CIDH y la Corte IDH adoptan parece confirmar la visión generalizada de que los objetivos perseguidos por el SIDH son, con relativamente pocas excepciones, reparar a personas o grupos afectados, adelantar medidas para evitar la repetición de violaciones a derechos, investigar y sancionar a los responsables de las violaciones detectadas y dar protección a las víctimas y testigos. Como vimos también, el objetivo de reparar a personas o grupos afectados ocupa un lugar preponderante. No sólo es el tipo de remedio más habitual sino también el que parece ser cumplido por los estados en

²⁰ Artículos. 68.1 y 51.2 de la CADH.

²¹ Artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

mayor proporción. En particular, los medios más empleados son las medidas de reparación simbólica —especialmente en las sentencias de la Corte— y las reparaciones dinerarias y económicas no dinerarias.

En los últimos años los órganos del SIDH han evolucionado en la determinación de las reparaciones a través de la ampliación del tipo y la variedad de los remedios ordenados. Esta evolución se observa sobre todo en las sentencias de la Corte IDH, que ha elaborado una importante jurisprudencia más allá del mero aspecto pecuniario en pos de una reparación integral de las consecuencias dañosas de las violaciones de derechos. La CIDH, por su parte, también ha avanzado en esta materia, sobre todo en el marco de soluciones amistosas. Este tipo de procedimiento, por su naturaleza, parece permitir avanzar en la determinación de medidas más específicas que quizá podrían garantizar en mayor medida la satisfacción integral de las víctimas.

Cumplimiento de las decisiones

El incumplimiento de las medidas exigidas por el SIDH parece notablemente generalizado. La mitad de los remedios recomendados, convenidos u ordenados en las decisiones relevadas se encuentran incumplidos y sólo un 36% de ellos ha sido cumplido en forma total. Salvo casos excepcionales, además, el cumplimiento total ocurre luego de un largo período de tiempo. En promedio, los procesos interamericanos demandan más de siete años desde que una petición ingresa al sistema hasta la decisión de fondo. A ello se agrega el lapso promedio que los estados demoran en cumplir con todo o parte de los remedios exigidos (cuando lo hacen) que es de 2 años y medio, aproximadamente, para los informes finales y de poco más de un año y medio para las sentencias de la Corte²². Estos tiempos son exageradamente extensos y podrían generar desconfianza y frustración entre los usuarios del SIDH. Si se considera además el gran número de peticiones y asuntos recibidos es evidente que en muchos casos el SIDH no ofrece una respuesta efectiva y oportuna desde la perspectiva del afectado.

Una posible explicación —que no hemos explorado en esta investigación— acerca del por qué del diverso grado de cumplimiento según el tipo de medida ordenada podría estar asociada a las características de la entidad estatal a cargo de su implementación. En muchos casos el poder encargado de las relaciones exteriores estatales ante el SIDH es distinto de los poderes que deben involucrarse en la implementación de las medidas requeridas. Por ejemplo, en los casos en que la CIDH recomienda o la Corte ordena la modificación de una ley determinada. El Poder Ejecutivo puede impulsar una reforma pero la medida sólo será cumplida mediante la intervención del Poder Legislativo, en el que, a su vez, diversas fuerzas políticas deben lograr consensos. Algo similar sucede con las decisiones que exigen investigar y sancionar a los responsables de violaciones a derechos humanos. El Poder Ejecutivo puede instar el cumplimiento de dicha medida, pero por lo general el único poder con facultades para completarla es el judicial. Si esta descripción es ajustada, no debería sorprendernos que los remedios que requieren un doble comando para su implementación registren niveles más bajos de cumplimiento, frente a las indemnizaciones dinerarias y otras medidas cuya implementación, por lo general queda en manos del mismo Poder Ejecutivo a cargo de las relaciones con el SIDH.

²² Y no debemos perder de vista que se trata de casos que ya han pasado por procesos internos, en general, también extensos.

Tipos de decisiones

El relativamente bajo grado de cumplimiento de las recomendaciones realizadas en informes de fondo finales de la CIDH conduce a pensar que dicha forma de resolución de casos no es la más efectiva, aun cuando concurren razones atendibles para no someter un caso a la Corte. La tasa de cumplimiento de los remedios ordenados en sentencias de la Corte IDH también es baja, pero es mayor que la de los remedios incluidos en los informes finales de la CIDH. La relativa efectividad de los acuerdos de solución amistosa, a su vez, tiende a fortalecer la idea de que la CIDH debería destinar la mayor cantidad de esfuerzos posibles a auspiciar estos convenios bajo su competencia. Este mecanismo parece proporcionar al peticionario la posibilidad de una solución más rápida y efectiva que la que eventualmente podría obtener con un pronunciamiento final de la Comisión.

Litigantes ante el SIDH

Los resultados de esta investigación también sugieren que la intervención de una ONG internacional en el proceso ante el SIDH incide leve pero positivamente en el posterior cumplimiento de las recomendaciones por parte de los estados. Una posible explicación podría indicar que una ONG experta puede tener, a diferencia de un litigante particular, una mayor capacidad técnica y estructural para ejercer presión en los estados, no sólo al momento de negociar las cláusulas de un acuerdo de solución amistosa, sino también a la hora de exigir su cumplimiento efectivo. El cumplimiento también tiende a aumentar cuando el litigante ante el SIDH es la Defensoría del Pueblo del estado parte, aunque esto ha sido verificado sobre una muestra muy pequeña de casos. Esto podría obedecer tal vez a la mayor capacidad de estas oficinas para llevar adelante las gestiones y el cabildeo necesario entre los distintos poderes y agencias estatales con poder de decisión para la implementación de las medidas necesarias. Los resultados de la investigación podrían sugerir, en este punto, la necesidad de un mayor involucramiento de las defensorías del pueblo y de las defensorías públicas en general en el litigio de derechos a nivel interamericano, consolidando una tendencia aún incipiente. Los resultados también echan luz sobre la relevancia que estos cuerpos estatales podrían tener en la etapa de la implementación interna de las decisiones del SIDH, con independencia de su intervención previa.

Estados involucrados

Finalmente, resulta complejo formular apreciaciones demasiado concluyentes respecto del desempeño de cada estado. La intuición indica, por cierto, que son muchas las características de los estados que pueden hacer más o menos probable el acatamiento de una medida del SIDH. Por ejemplo, podría pensarse que los estados federales afrontan algunas complicaciones adicionales de cara al cumplimiento. El federalismo en sí mismo, entonces, podría constituir una dificultad para el cumplimiento de las medidas exigidas por los órganos interamericanos. De hecho, algunos estados integran sus delegaciones ante los órganos de protección del SIDH con funcionarios estaduales o provinciales, con el objetivo de involucrarlos y comprometerlos en el cumplimiento de las recomendaciones y sentencias. Sin embargo, es dudoso que esta investigación ofrezca material concluyente para sostener tal afirmación. Otras características de los estados también podrían considerarse asociadas al grado de cumplimiento de los remedios, como el grado de consolidación y la calidad de sus instituciones democráticas, su trayectoria y compromiso frente al SIDH, su situación económica, etcétera.

No obstante ello, la investigación ofrece una base objetiva y razonable para discutir, en cada caso, la performance de cada estado frente al SIDH. Por supuesto, la influencia del SIDH es un fenómeno que merece estudiarse mucho más allá del cumplimiento de los remedios que sus órganos adoptan y lo mismo debe decirse del actuar de los estados. Está claro también que el enfoque limitado de esta investigación, como el de cualquier empresa teórica, podría omitir algún elemento importante. Sin embargo, la investigación ofrece una perspectiva argumental y una base objetiva inusual en la literatura especializada que permiten interpelar a los estados: los remedios adoptados en el marco del sistema de peticiones deben ser obedecidos y si el grado de cumplimiento que esta investigación delata no es satisfactorio, se debe, principalmente, a que los estados no se comportan de un modo satisfactorio.

V. Agenda y reflexiones finales

Durante la elaboración de esta investigación naturalmente aparecieron varias hipótesis asociadas a la posibilidad de incrementar el cumplimiento de las decisiones del SIDH. Presentaremos brevemente algunas de ellas. Si bien no son observaciones directamente vinculadas a la información estadística que presentamos, están íntimamente relacionadas al problema de la efectividad del SIDH. Creemos que podría contribuirse a una discusión más educada en torno a ellas sobre la base de indagaciones similares a las que intentamos aquí.

Desdoblamiento de remedios con bajo nivel de cumplimiento

En primer lugar, la discusión sobre las posibles reformas al sistema interamericano debería incluir un capítulo acerca de las reformas necesarias para aumentar el grado de cumplimiento de las decisiones de los órganos del SIDH por parte de los estados. Una posible vía a explorar consiste en el desdoblamiento de las obligaciones con contenidos amplios que presentan bajo nivel de cumplimiento, tal como la de investigar y sancionar. Por ejemplo, podría exigirse la apertura (o reapertura) de las investigaciones por un lado y la sanción de los responsables de los crímenes por otro. En este sentido, órdenes o recomendaciones más específicas podrían facilitar el control de los diversos mecanismos a través de los cuales ambas obligaciones puedan ser cumplidas. Innovaciones en este campo parecen necesarias, en tanto la investigación y sanción de las violaciones a los derechos continúa siendo uno de los remedios más reclamados por los órganos del SIDH, manteniéndose también como el de más bajo cumplimiento.

Mecanismos nacionales de implementación

En segundo lugar, parece de crucial importancia que los estados establezcan un espacio nacional de coordinación entre los distintos poderes a fin de incrementar las posibilidades de cumplimiento efectivo y oportuno²³. En términos de investigación académica, no existen mayores estudios acerca de la incidencia de los mecanismos nacionales sobre el grado de

²³ Ver, por ejemplo, Dulitzky, Ariel. “50 años del sistema interamericano de derechos humanos: una propuesta de reflexión sobre cambios estratégicos necesarios”, Ponencia ofrecida en el seminario conmemorativo de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que llevó adelante el Instituto Interamericano de Derechos Humanos el 28 de mayo de 2008 en Bogotá D.C., en colaboración con la Alcaldía Mayor, Revista IIDH, Vol. 46, Julio/Diciembre 2007, pág. 40. También el Documento del Instituto de Defensa Legal (IDL), la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), y la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), presentado ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA el 5 de marzo de 2009, “Comentarios sobre las propuestas de reforma del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos”, p. 16.

cumplimiento. En una línea similar, también se ha sugerido que los estados adopten mecanismos formales para la efectiva implementación de las decisiones internacionales, que establezcan por vía constitucional, legal o jurisprudencial su carácter vinculante y que incorporen en el diseño de políticas públicas y en la resolución de casos judiciales los estándares elaborados por la Comisión y la Corte IDH en la interpretación de la Convención Americana.

Fortalecimiento de los procesos de solución amistosa

Una reforma posible a fin de fortalecer el procedimiento de solución amistosa se dirige a modificar la práctica de la CIDH ante el incumplimiento de estos acuerdos²⁴. Ninguna de las disposiciones de la CADH se refiere a las consecuencias que tendría el incumplimiento de lo convenido por parte del estado ni, en particular, a si en tal situación debe considerarse que el caso está cerrado. En la práctica, si el estado incumple un acuerdo de solución amistosa homologado, el caso no es enviado a la Corte IDH. Por ello, se ha dicho que desde el punto de vista del peticionario, escoger la vía de la solución amistosa puede ser una desventaja respecto de la opción por la vía contenciosa. A fin de no obligar al peticionario a realizar esta evaluación previa con riesgos sobre la resolución de su caso, la CIDH podría tratar de manera similar el incumplimiento de un informe de fondo y el de una solución amistosa. Esto es, si luego de transcurridos los plazos establecidos en el informe de solución amistosa el estado incumpliera todo o parte del acuerdo, la CIDH podría reabrir el expediente y dar curso al procedimiento como si no se hubiera llegado a un arreglo amistoso y, eventualmente, enviar el caso a la Corte IDH. En su defecto, la Comisión debería decidir emitir el informe previsto en el artículo 49 de la CADH sólo cuando los compromisos asumidos en el acuerdo se hayan cumplido íntegramente. Por lo demás, la posibilidad de que ante el incumplimiento de los compromisos asumidos el caso se envíe directamente a la Corte generaría un incentivo adicional para que el estado realice sus máximos esfuerzos a fin de encontrar la manera de cumplir con sus obligaciones²⁵. Por último, en tanto la CADH no proporciona ninguna orientación sobre la forma en que la Comisión y las partes deben proceder en esta etapa²⁶, podrían precisarse mediante reglamentación las atribuciones que le corresponden a cada una. Incluso podría pensarse en la posibilidad de que la CIDH se encuentre facultada a dictar los términos del acuerdo de solución amistosa, posibilidad que actualmente no se encuentra prevista en ninguna disposición.

²⁴ Instituto de Defensa Legal (IDL) y otros, “Comentarios sobre...”, op. cit., pág. 15 y ss.

²⁵ La propuesta de reforma a la que se viene haciendo referencia también señala como fundamental que la CIDH mejore el contenido fáctico y jurídico de los informes de solución amistosa de modo tal de equiparlos al de los informes de fondo y evitar, así, que estas diferencias en el contenido de ambos informes desincentiven a los peticionarios a acudir a las soluciones amistosas. Ello en tanto los informes del art. 49 de la CADH, en general, no incluyen una determinación de hechos igual a la de los informes regulados en el artículo 50 de la CADH y tampoco contienen desarrollos doctrinales sobre los derechos violados, limitándose a transcribir el texto de los acuerdos alcanzados por los peticionarios y el Estado, y a fijar las modalidades y plazos de cumplimiento de las reparaciones acordadas. Sería deseable entonces que la CIDH modifique también esta práctica a fin de enriquecer el contenido de los informes del art. 49 de la CADH.

²⁶ Mediante el Estatuto y el Reglamento de la CIDH se han regulado algunos aspectos procesales esenciales del procedimiento de conciliación, pero estas disposiciones no son lo suficientemente precisas.

El procedimiento de conciliación

Otra opción sugerida es la de descomprimir el trabajo de la CIDH –y en especial ajustar su rol en la etapa contenciosa²⁷- lo que permitiría fortalecer su rol político (tareas promocionales y de asistencia técnica) y su participación en los procesos de solución amistosa, que parecen ser los más efectivos²⁸. En este estudio se comprobó que el porcentaje de cumplimiento por parte de los estados de los acuerdos de solución amistosa homologados es elevado. Por ello, se debe insistir en la necesidad de que en el SIDH se lleven adelante todas aquellas reformas que, de modo directo o indirecto, fortalezcan este modo de terminación del proceso ante el sistema. Si, por ejemplo, la CIDH consiguiera acotar su participación durante la etapa contenciosa, tendría mayor disponibilidad para ejercer un rol más activo durante el proceso de solución amistosa; esto podría realzar sus facultades y capacidades como órgano mediador y sus funciones eminentemente políticas y diplomáticas propias de esta etapa del procedimiento. De esta manera, la CIDH también podría realizar un seguimiento más exhaustivo durante la etapa de implementación, revisar periódicamente los compromisos asumidos, visitar en forma asidua los países y mantener frecuentes reuniones de trabajo con representantes de los estados y peticionarios.

Seguimiento de las decisiones

También parece fundamental que se fortalezcan las capacidades de control, monitoreo y seguimiento de los propios órganos del sistema. En especial la CIDH, en su carácter de órgano político y principal promotor de la protección de los derechos humanos en la región, debería profundizar las acciones encaminadas a asegurar el efectivo cumplimiento de las decisiones por ella emitidas y de aquellas dictadas por la Corte IDH. Además, la Asamblea General de la OEA debería asumir un rol más activo en esta materia, mediante la eventual aplicación de sanciones políticas costosas al estado que se muestre reticente a cumplir con las medidas dictadas por los órganos del SIDH.

La CIDH podría incorporar precisiones sobre el grado de cumplimiento de cada remedio en particular. La práctica actual, en la cual la CIDH no califica el grado de cumplimiento de cada recomendación, genera una percepción de control atenuado. Esto sucede especialmente respecto de recomendaciones redactadas en términos vagos o demasiado amplios, como por ejemplo aquellas que recomiendan al estado “adoptar las medidas necesarias para tratar de evitar que se produzcan hechos similares en el futuro”. Ello, sumado a la falta de criterios claros y uniformes para todos los casos al momento de calificar el grado de cumplimiento del

²⁷ CEJIL considera que el papel de la CIDH en la etapa contenciosa no implica necesariamente un rol activo, sino de intervenciones informadas, expertas y oportunas, extendiendo su actuación desde la presentación de su memorial hasta la ejecución plena de la sentencia. Ello implicaría situaciones en las que la CIDH pueda autónomamente cooperar en mayor medida con la Corte, dados los debates de hecho, derecho y reparaciones suscitados a partir del sometimiento del caso; así como responder a solicitudes específicas de la Corte sobre estas cuestiones (ver CEJIL, Documentos de Coyuntura, op. cit., pág. 26). Otras propuestas se dirigen a limitar considerablemente la intervención de la CIDH en la etapa contenciosa; sólo litigarían ante la Corte la víctima y sus representantes contra el Estado; la CIDH se limitaría a cumplir un rol de asistente en la búsqueda de justicia con la facultad de cuestionar a las partes, presentar su visión, opinión legal y proponer una solución del caso para la consideración de la Corte; en la etapa previa su función sólo consistiría en adoptar informes de admisibilidad y abrir una etapa de solución amistosa (ver Dulitzky, Ariel. “50 años del sistema interamericano de...”, op. cit., pág. 37). Las propuestas más radicales plantean la necesidad de que la CIDH directamente no intervenga en el procedimiento ante la Corte. Estas últimas han recibido numerosas críticas por parte de diversos actores relevantes del SIDH (ver CEJIL, Documentos de Coyuntura, op. cit., pág. 25 y documento elaborado por el IDL y otros ante la CAJP de la OEA, op. cit., pág. 4).

²⁸ Véase la aclaración de nota 16.

conjunto de las recomendaciones, puede constituir un obstáculo importante para el efectivo cumplimiento de las reparaciones dictadas por la CIDH. Si la CIDH declarara, por ejemplo, el incumplimiento de una determinada recomendación por considerar que las medidas adoptadas por el estado son aún insuficientes, el estado conocería la opinión de la CIDH al respecto y podría así orientar su accionar de acuerdo con dicha opinión. Lo mismo sucedería si la CIDH declarara que una medida se encuentra parcialmente cumplida: el estado sabría que aún quedan medidas pendientes por adoptar y encaminaría sus esfuerzos para cumplir integralmente la medida en cuestión. Por último, la calificación del grado de cumplimiento de cada recomendación en particular salvaría las contradicciones que a menudo se presentan cuando, por un lado, los peticionarios consideran que una determinada recomendación se encuentra incumplida o cumplida en forma parcial y, por el otro lado, el estado manifiesta que, a su criterio, la misma se encuentra cumplida. En estos casos es fundamental que la CIDH se pronuncie sobre la controversia suscitada y deje en claro su juicio al respecto.

La calificación sobre el cumplimiento de los estados efectuada por la Corte también debería asentarse sobre la base de criterios más claros y uniformes. La Corte hoy se limita a calificar la acción del estado respecto de cada medida ordenada sin aclarar qué entiende por cada una de las categorías que utiliza (cumplimiento total, íntegro o pleno, cumplimiento parcial, o pendiente de acatamiento). Esto es de especial importancia en aquellos casos en que los peticionarios se manifiestan en disconformidad con el modo de cumplimiento de una determinada medida por parte del estado y, sin embargo, la Corte declara que ella ha sido cumplida íntegramente. Sin embargo, se ha detectado que en muchos casos la Corte no expone los fundamentos de tal decisión. Probablemente esto se deba a que tampoco explica los criterios para determinar el grado de cumplimiento de las medidas ordenadas. En estos casos, a fin de evitar sentimientos de injusticia o de frustración en los peticionarios, la Corte debería al menos exponer las razones por las cuales concluye que la medida en cuestión se encuentra cumplida a pesar de la disconformidad manifestada por el peticionario. Más allá de esto, especificar el contenido de los criterios de calificación otorgaría mayor transparencia, seguridad y uniformidad al proceso de seguimiento de las medidas ordenadas.