

Buenos Aires, 10 de marzo de 2008

Sr. Santiago Canton
Sr. Secretario Ejecutivo
de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
1889 F Street, N.W.
Washington, D.C. 20006

Ref.: Audiencia general (art. 64 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) sobre obstáculos y desafíos en Argentina para el cumplimiento de decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

De nuestra mayor consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a esta Ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Comisión Interamericana", "Comisión" o "CIDH") en representación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), a fin de acercarle información con relación a la situación en Argentina sobre los procesos de cumplimiento de decisiones de los órganos de protección del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante, "sistema interamericano", o "sistema").

El creciente número de decisiones adoptadas por la Comisión y la Corte Interamericana, así como la complejidad de las medidas por ellas dispuestas para reparar las violaciones producidas, han profundizado la relevancia de este tema pero también han revelado las dificultades que sobrevienen en su ejecución.

Es por ello que queremos iniciar esta presentación expresando nuestra satisfacción por la decisión de la Comisión de concedernos esta audiencia, que pretende contribuir en un aspecto crucial para el fortalecimiento del sistema interamericano, y promover una discusión seria con el Estado argentino y la Comisión Interamericana sobre la necesidad de contar con un mecanismo nacional para la implementación de las decisiones internacionales.

I. INTRODUCCIÓN

Como la Ilustre Comisión ha establecido en reiteradas oportunidades, la real vigencia de los derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante también "Convención Americana" o "CADH") depende tanto de la recepción interna de los derechos protegidos, de la adecuación de las políticas públicas a los estándares delineados por los organismos de protección, de la protección judicial de los derechos y la reparación a las violaciones, como del cumplimiento de las decisiones de los órganos de control por ella establecidos. Es justamente sobre este último aspecto



que queremos reparar hoy, en tanto el acatamiento de las decisiones sigue presentando un desafío pendiente en nuestro país, y en la región toda.

Estamos en condiciones de sostener que existe un **consenso internacional** sobre la importancia del cumplimiento de decisiones como paso esencial para el fortalecimiento del sistema interamericano. Por un lado, los órganos del sistema han avanzado en la instauración de diversos mecanismos de seguimiento de decisiones, que han ido perfeccionando durante estos últimos años. Al mismo tiempo, los Estados también han manifestado su preocupación e interés en recibir ayuda para la creación de los mecanismos nacionales de implementación de decisiones emitidas por los órganos de protección de derechos humanos. Así lo han expresado en el *Plan de Acción de Québec*, aprobado por la Tercera Cumbre de las Américas en el año 2001, cuyas conclusiones versaron sobre la necesidad de promover medidas concretas para fortalecer y perfeccionar el sistema interamericano, haciendo especial en "...el cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana y el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión...". Asimismo, resoluciones posteriores de la Asamblea General — AG/RES. 1890 (XXXII-O/02), reafirmada por la resolución AG/RES. 2291 (XXXVII-O/07)¹— reflejaron la voluntad de continuar el amplio proceso de reflexión sobre el sistema interamericano (que incluye, claro está, una discusión sobre el mecanismos de cumplimiento de las decisiones), iniciado en el marco de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP), en consulta con los Estados Miembros, órganos especializados del sistema, organizaciones no gubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos, instituciones académicas y expertos calificados en la materia.

La primera aclaración que resulta fundamental es que **no** pretendemos en esta oportunidad generar un **debate teórico** sobre el carácter obligatorio y/o vinculante de las decisiones de la Comisión Interamericana. En primer lugar, ésta es una cuestión casi zanjada en nuestro país, pues la receptividad por parte de los tribunales locales de los principios y estándares que emanan de órganos y tratados de derechos humanos ha demostrado una tendencia favorable². En segundo lugar, porque las dificultades para la implementación de las decisiones no son sólo respecto de los informes emitidos por la Comisión, sino también de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y hasta de los acuerdos de solución amistosa que incorporan reconocimientos de responsabilidad del Estado argentino. Al respecto, pese a que en no pocas oportunidades los procesos amistosos han permitido llegar a soluciones más generosas, su implementación no ha logrado eludir los obstáculos que identificaremos en esta audiencia³.

¹ AG/RES. 2291 (XXXVII-O/07), en virtud de la cual se ha resuelto: "Reafirmar el compromiso de los Estados Miembros de continuar fortaleciendo y perfeccionando el sistema interamericano para la promoción y protección de los derechos humanos y, en ese sentido, continuar implementando las siguientes acciones concretas: (...) b) El cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos...", resolución del 5 de junio de 2007.

² Ver, entre otros, Corte Suprema de Justicia de la Nación, "Giroldi, Horacio D., y otro", 7/4/95 (Fallos: 318:514), y más recientemente, CSJN, "Espósito, Miguel Ángel s/incidente de prescripción", 23/12/2004.

³ En este sentido, las deficiencias que mencionaremos muchas veces han conducido al quiebre de procesos de solución amistosa en trámite o han amenazado los acuerdos ya alcanzados, comprometiendo una ulterior condena internacional.



El problema —al menos en Argentina— no radica, entonces, en la obligatoriedad o no de los pronunciamientos de estos órganos, sino en los **obstáculos reales** que impiden o limitan su cumplimiento o ejecución. Como veremos, estos frenos se deben a distintos factores, que van desde la falta de coordinación, superposición y hasta competencia de las agencias del Estado; las limitaciones propias de un Estado federal; la voluntad política, a veces; la ineficiencia de la gestión pública, otras veces; escollos provenientes de ciertas interpretaciones jurídicas, entre otras causas.

Argentina tiene la oportunidad y el deber de solucionar este problema. Desde la recuperación de la democracia, y en estos últimos años más que nunca, los derechos humanos han ocupado un lugar central en la agenda política del Estado argentino. Sin duda, la experiencia histórica en la lucha por la protección y defensa de los valores de verdad y justicia han hecho de Argentina un caso paradigmático frente a la comunidad internacional y un claro referente de lucha hacia el fortalecimiento de la democracia para los países de la región. En paralelo, Argentina ha tenido una posición sostenida a favor del fortalecimiento del sistema interamericano, de los sistemas de protección en general y de la defensa de los derechos humanos en la región. Muestra de ello ha sido la decisión de reconocer responsabilidad en cada vez más casos internacionales, la voluntad de explorar espacios de diálogo para arribar a acuerdos de solución amistosa; más aún, la predisposición no sólo para reparar integralmente a las víctimas sino también para aventurar reformas legales e impulsar el diseño de políticas públicas como garantía de no repetición para prevenir futuras violaciones a los derechos fundamentales.

Sin embargo, esta posición política del Estado argentino ha dependido, en los últimos años, casi exclusivamente de soluciones “ad hoc” para el cumplimiento de los compromisos. Éstas, como tales, quedan subordinadas a variables coyunturales y de corto plazo, y cada vez más limitadas.

Es por ello que resulta inexorable diseñar y poner en práctica un mecanismo de implementación de decisiones internacionales, a fin de fortalecer institucionalmente estos procesos.

El propio Estado argentino reconoció esta falencia en el decreto 574 del año 2005⁴, por el que se comprometió a

“elaborar un proyecto normativo mediante el cual se establezca un procedimiento para la tramitación y diligenciamiento de las peticiones que se sustancien ante la Comisión y ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que contemple la creación de un órgano específico con competencia en el proceso de toma de decisiones —incluyendo la institución de la “solución amistosa”— y un mecanismo de cumplimiento de las recomendaciones y/o sentencias de la Comisión y/o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.

Lamentablemente, a más de dos años de ese decreto presidencial, ese mecanismo aún no ha sido creado y, de acuerdo con nuestro conocimiento, tampoco se generó un espacio de discusión amplio sobre el tema en el que participen las distintas agencias del Estado nacional involucradas, los Estados provinciales, las organizaciones usuarias del sistema, u otros especialistas.

⁴ Decreto 574, de fecha 2 de junio de 2005, que aprueba el Acuerdo de Solución Amistosa celebrado entre el Gobierno de la República Argentina y los peticionarios en el caso “Schiavini” (Nº 12.080) del Registro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.



Es preciso tener en cuenta que el CELS, además de ser usuario, siempre ha participado activamente en los debates sobre fortalecimiento del sistema interamericano. En este sentido, nuestra experiencia de los últimos 15 años —sin desconocer por supuesto que desde su misma creación, en 1979, el CELS actúa ante el sistema interamericano, pues por ejemplo, ha colaborado en la visita de la CIDH de aquel año—, con más de 40 casos presentados ante el sistema interamericano, nos ha permitido identificar algunos de los obstáculos reales que existen en Argentina en la implementación de las decisiones emitidas por los órganos internacionales de protección.

Queremos entonces poner a disposición esta experiencia y aprovechar esta audiencia para informar a la CIDH respecto de los **obstáculos** que en algunos casos entorpecen y en otros obstruyen la implementación de las decisiones de los órganos internacionales de protección, así como los **desafíos** que creemos deben superarse en miras a mejorar el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos con la comunidad internacional toda. Mucho se ha teorizado pero poco se ha trabajado a este respecto. Por tal motivo, creemos que el primer paso, su identificación, servirá para avanzar y aventurar posibles soluciones. El involucramiento de esta ilustre Comisión y la posibilidad de discutir dichos problemas en este espacio, junto con el Estado argentino, contribuirán sin duda a explorar alternativas que redundarán en beneficio de las víctimas y peticionarios, de la Argentina y de todos los Estados de la región; así como de las instituciones democráticas y del propio sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

II. LA POTENCIALIDAD DEL SISTEMA INTERAMERICANO

El sistema interamericano representa para las víctimas de violaciones una última instancia de justicia en el hemisferio. De este modo, cuando los individuos padecen la vulneración de sus derechos más fundamentales y los Estados no brindan la protección necesaria, el sistema aparece como un último camino hacia la justicia.

La utilidad del sistema se asienta en sus múltiples potencialidades: por un lado, como mecanismo para la reparación individual de la víctima o familiares por la violación a sus derechos humanos de parte del Estado. Por otro, como herramienta para el incentivo de cambios de tipo estructural que trasciendan el caso concreto y beneficien a un amplio sector de la población. Un caso típico de este supuesto es el impulso de reformas legales en miras a adecuar la legislación existente a los estándares internacionales en la materia. Así, el derecho internacional se instituye como fuente fundamental de principios que dotan de un nuevo marco conceptual a las discusiones de políticas públicas, alcance y salvaguarda de derechos humanos. Por supuesto, esta potencialidad del sistema ha implicado la complejidad de las medidas ordenadas a los Estados. Ya no se trata sólo de obligaciones de dar, sino muchas veces de “hacer”, dirigidas no sólo al poder ejecutivo sino al resto de las instancias de gobierno⁵.

⁵ En la mayoría de los casos, las decisiones internacionales contienen, además de una indemnización compensatoria, otras medidas de carácter reparatorio. Una de las características distintivas del sistema interamericano es, precisamente, el concepto amplio de reparaciones que los órganos competentes han desarrollado en casos individuales. En consecuencia, la implementación de las decisiones puede requerir de la acción concurrente de distintos órganos del Estado.



Argentina es uno de los países de la región que más se ha “aprovechado” de esta potencialidad del sistema interamericano. Los órganos del sistema, mediante su jurisprudencia, han intervenido en diversas materias —tales como el alcance de la libertad de expresión, el acceso a la justicia y las garantías procesales, la protección de derechos sociales, entre otras cuestiones— lo que ha repercutido en el diseño e implementación de políticas públicas, contribuyendo, sin duda, al fortalecimiento de la democracia de nuestro país. Por ejemplo, la derogación del delito de desacato⁶, la consolidación de los juicios de la verdad primero⁷ y del avance del proceso de justicia después por los crímenes del terrorismo de Estado⁸, y más recientemente la modificación de la legislación migratoria⁹ y de la ley de Solidaridad Previsional¹⁰, son sólo algunos ejemplos de los muchos que podemos encontrar¹¹.

Por el contrario, cuando las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos no se acatan, la democracia de nuestros países desaprovecha esta posibilidad de enriquecerse, los sistemas internacionales de protección se debilitan, y sobre todo, las víctimas y familiares sufren una nueva vulneración en sus derechos. En definitiva, cuando una persona acude al sistema en busca de justicia y de una reparación por los derechos vulnerados, carga consigo años de angustia por la negación de sus derechos en el ámbito interno. El incumplimiento de las decisiones internacionales provoca una nueva frustración, aún peor, pues las víctimas advierten que tampoco esta última puerta le ofrece soluciones a sus problemas.

III. OBSTÁCULOS EN ARGENTINA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DECISIONES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Pese a la inexistencia de un relevamiento desagregado sobre el nivel de cumplimiento del Estado argentino de las decisiones de la CIDH y la Corte, estamos en condiciones de sostener que la amplia mayoría de ellos aún no se han cumplido cabalmente.

De acuerdo con información de la Comisión Interamericana, Argentina es uno de los países con más denuncias en su contra, con más casos en estudio, y con una importante cantidad de informes de fondo dictados por la Comisión, conforme a los artículos 51 y 49 de la Convención Americana¹². Si

⁶ CIDH, Informe 22/94, Caso 11.012, “Horacio Verbisky”.

⁷ CIDH, Informe 70/99, Caso 12.059, “Carmen Aguiar de Lapacó”.

⁸ CIDH, Informe 28/92.

⁹ CIDH, Caso 12.306, “Juan Carlos De La Torre”.

¹⁰ CIDH, Caso 11.670, “Amilcar Menéndez, Juan Manuel Caride y otros”.

¹¹ Otras de las reformas institucionales pendientes que forman parte de la agenda de negociación de casos en trámite son la reforma del sistema de justicia militar (con media sanción ya de la Cámara de Diputados), el régimen de recursos penales, el régimen penal juvenil, entre otras.

¹² Así, en el año 2006, la CIDH recibió 134 denuncias en contra del Estado argentino: en el año 2005: 163; en el 2004: 155; en 2003: 150; en 2002: 3785 (teniendo en cuenta las denuncias presentadas por el corralito financiero). Las peticiones abiertas fueron, en el año 2006, 20; en el 2005: 33; en el 2004: 24; en el 2003: 17; en el 2002: 10. Los casos y peticiones pendientes, en el año 2006 son 157; en el 2005: 134; en el 2004: 102; en el 2003: 91; en el 2002: 74. Por lo demás, en los últimos cuatro años, la CIDH aprobó sólo dos informes de solución amistosa (Informe 91/03, Caso 11.804, “Juan Ángel



bien no son muchos los casos que llegaron a la Corte Interamericana, hasta el momento se han dictado al menos 5 sentencias y decisiones del máximo tribunal de justicia de la región sobre Argentina.

Sin embargo, la Comisión Interamericana en sus últimos informes anuales resalta que, de acuerdo con la información suministrada, sólo 1 informe ha sido acatado completamente¹³. Este escenario pone al descubierto una realidad preocupante que requiere de un serio compromiso del Estado para convertir su discurso a favor de la vigencia de los derechos humanos y del respeto a los organismos de protección, en medidas concretas que se adecuen a la complejidad y especificidad que estos procesos implican. Argentina debe honrar sus compromisos internacionales con medidas eficaces que aseguren obediencia a los pronunciamientos dictados por los órganos del sistema.

Para un abordaje más claro de las problemáticas identificadas por el CELS, hemos decidido agruparlas según los poderes del Estado —ejecutivo, legislativo y judicial— de las que provienen, según la naturaleza de la medida a acatar. También mencionaremos obstáculos que derivan de la estructura federal del Estado argentino.

III.1. El Poder Ejecutivo

Justamente por la potencialidad del sistema interamericano, las medidas que debe adoptar el Estado pueden requerir la intervención de distintos ministerios, secretarías, entes autárquicos, etc. del gobierno. Tal vez el principal problema que enfrenta el gobierno en esta materia es la **falta de coordinación** entre las distintas agencias con competencia en el asunto. Esta ausencia de articulación, que en ciertas ocasiones se convierte en superposición, se advierte en la representación del Estado ante los organismos internacionales —y hacia las víctimas— y entorpece el cumplimiento de las decisiones que eventualmente se adopten.

Por otra parte, la representación del Estado ante los organismos internacionales de derechos humanos debe abarcar todas las fases del procedimiento incluyendo, claro está, la instancia de la Comisión, de la Corte y del cumplimiento de las decisiones. Sin embargo, en algunos casos se ha advertido que **la representación del Estado va cambiando de agencias**, o de funcionarios, lo que repercute en el conocimiento del caso y en definitiva, limita las posibilidades de cumplimiento de las decisiones que eventualmente se adopten. Pero, por sobre todas las cosas, somete a las víctimas y familiares a situaciones de violencia y maltrato inadmisibles. Todos los funcionarios de las distintas dependencias que intervienen deberían conocer el caso, los hechos, el trámite interno, y a las propias víctimas.

Otra falencia importante es la ausencia de instrucciones claras de quien es designado delegado del Estado ante estos organismos. La **falta de capacidad de decisión** del delegado del Estado ha llegado a obstruir audiencias y reuniones de trabajo que se mantienen ante la Comisión o los

Greco”, de fecha 22/10/03; e Informe 102/05, Caso 12.080, “Schiavini, Sergio y María T. de Schiavini”, de fecha 27/10/05); y dos medidas cautelares (una en el año 2004 y otra en el año 2005).

¹³ Informe N° 103/01, Caso 11.307, “María Merciadri de Morini”.



encuentros que tienen lugar dentro de cada país en procesos de solución amistosa, pero también ha impedido muchas veces que el Estado asuma compromisos concretos en materia de cumplimiento de decisiones.

La experiencia nos ha demostrado que la verticalidad de la organización administrativa, incluso al interior de una misma agencia, presenta problemas en ambas direcciones. Aún cuando exista voluntad política de cumplir con los compromisos internacionales, el problema puede residir en que las autoridades superiores no transmiten instrucciones concretas hacia las líneas inferiores, o en que éstas no son capaces de adoptar las medidas precisas o eficaces para acatar la decisión política. En otros casos, el obstáculo es inverso y consiste en que los funcionarios del Estado a cargo de la representación no tienen diálogo fluido con la autoridad que puede tomar la decisión política. Los **cortocircuitos dentro de las propias agencias** se trasladan, una vez más, a las víctimas, que deben padecer la inoperancia, ineficiencia o incapacidad burocrática de las agencias estatales.

Es por ello que lo que aparece como una medida esencial es que el Poder Ejecutivo Nacional, como último responsable de la representación del Estado ante instancias internacionales, defina atribuciones y responsabilidades de las distintas agencias involucradas en estos casos, y procure unificar posiciones. En este sentido, a criterio del CELS, el Ministerio de Relaciones Exteriores debería fortalecer sus capacidades de coordinación de todas las agencias del Estado, lo cual debe incluir la facultad de articulación con los órganos estatales adecuados y la posibilidad de interlocución con autoridades de alto nivel, de manera de cumplir cabalmente con las resoluciones de la CIDH y la Corte.

III.2. Poder Legislativo

En ocasiones, la decisión de órgano internacional implica que el Estado debe adoptar medidas legislativas para reformar su ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales de derechos humanos. La contracara de la potencialidad del sistema es en estos casos la falta de articulación entre los distintos poderes del Estado, que oscurece las posibilidades ciertas de cumplir con las decisiones de organismos internacionales.

Es fundamental que también el Congreso asuma un papel activo y responsable en materia de cumplimiento de decisiones de organismos internacionales de derechos humanos, pues honrar los compromisos de derechos humanos debe ser una política de Estado. En ocasiones ha resultado conveniente, por ejemplo, incorporar a las mesas de negociación de un caso a ciertos legisladores identificados como posibles impulsores de determinada iniciativa.

Asimismo, es crucial para el avance de las reformas normativas **que las decisiones internacionales sean ampliamente difundidas**. En esta tarea es importante el rol que pueden desempeñar la Comisión y la Corte Interamericanas. Sobre todo en el caso de la CIDH es deseable también que en las visitas de algunos de sus integrantes al país, se incluya en la agenda de trabajo reuniones con legisladores para transmitir la importancia de la reforma normativa pendiente.



Pero paralelamente, teniendo en cuenta la división de poderes, y la heterogeneidad política del Congreso, la experiencia del CELS en este sentido nos ha demostrado que los casos exitosos han sido aquellos en los que el **Poder Ejecutivo** asumió un **papel activo en el impulso de la reforma** normativa que se pretende. Se trata de una tarea ardua que no puede recaer únicamente en el peticionario del caso. El Poder Ejecutivo debe transmitir con claridad que la ley que se pretende debe ser entendida como una política de Estado. Así, por ejemplo, en ocasiones puede ser más efectivo que sea el propio Poder Ejecutivo el que elabore y presente el proyecto de ley, incluyendo entre sus fundamentos una mención y explicación del caso internacional que le dio origen, y que dé cuenta de la responsabilidad internacional del Estado argentino que está en juego. También hemos comprobado la importancia de que los representantes del Poder Ejecutivo involucrados en el caso celebren reuniones con distintas comisiones legislativas o distintos bloques políticos para impulsar la ley. La necesidad de una modificación normativa debe ser parte de la agenda pública del Ejecutivo, de su discurso oficial, de sus negociaciones políticas, para que la propuesta avance sin dilaciones.

III.3. Poder Judicial

Especialmente en el contexto de países como Argentina que no han sancionado todavía una legislación o procedimiento concreto para la ejecución de las resoluciones de órganos internacionales, los tribunales locales se han instituido muchas veces como alternativa para su aplicación. Sin embargo, tampoco en estos supuestos existen procedimientos judiciales expresamente contemplados para casos en que haya recaído una decisión internacional, lo que constituye un ulterior obstáculo para la ejecución de ésta.

Las respuestas *ad hoc* no constituyen una solución adecuada. Por el contrario, estos procesos improvisados conllevan dilaciones extraordinarias que vuelven a someter a la víctima a recorridos judiciales engorrosos y extensos. De este modo, aún cuando las víctimas cuentan con una resolución a su favor, deben sortear innumerables inconvenientes y contratiempos para que sus derechos sean reconocidos. El individuo vuelve a encontrarse solo frente al Poder Judicial, en las mismas condiciones de vulnerabilidad que favorecieron la violación de los derechos humanos reconocidos por las instancias internacionales.

Hay casos que implican revisar una condena penal dictada en violación a derechos fundamentales. En estos casos no se aplica el principio de la cosa juzgada, pues la decisión judicial debe modificarse en beneficio del condenado, por lo que debería proceder un recurso de revisión. No obstante, los códigos procesales penales vigentes en nuestro país en general contemplan un *numerus clausus* de causales que habilitan los recursos de revisión por hechos nuevos. Las decisiones de organismos internacionales de derechos humanos no se incluyen entre estas causales. En función de ello, existe un impedimento concreto para revertir una sanción judicial ilegítima y suprimir los antecedentes penales de la víctima y todos los efectos de la sentencia, que debería modificarse.

Aún más complicados y delicados son los supuestos en que la decisión internacional pretende que el Estado investigue y sancione a los responsables de violaciones de derechos humanos. En este



sentido, es preciso tener en cuenta a modo de ilustración de la complejidad de esta cuestión, una reciente decisión de la Corte Interamericana en la que sostuvo que el Estado,

“no podrá argumentar prescripción, irretroactividad de la ley penal, ni el principio *ne bis in idem*, así como cualquier excluyente similar de responsabilidad, para excusarse de su deber de investigar y sancionar a los responsables”¹⁴.

Somos concientes de que se trata de una **cuestión jurídica muy compleja**, que en algunos casos implica revisar el alcance de principios fundamentales, que la propia Corte Suprema de Justicia de nuestro país debió enfrentar en estos últimos años¹⁵. Cierta doctrina ha cuestionado el énfasis de la jurisprudencia internacional en la persecución de los crímenes de Estado, como una tendencia que puede conducir a ensanchar los límites del sistema penal, en menoscabo de las garantías penales. Sin embargo, lo que los órganos del sistema han establecido es que no es posible invocar eximentes para la obligación de investigar y sancionar, cuando a nivel interno no se ha respetado el debido proceso, por ejemplo porque no se garantizó independencia o imparcialidad judicial, o porque no existió una intención real de someter a los responsables a la justicia o directamente porque existió voluntad deliberada de procurar impunidad¹⁶. En otras palabras, la jurisprudencia del sistema interamericano reconoce en muchos casos el problema real de la impunidad frente a los crímenes de Estado, e incorpora “este dato de la realidad en el examen de las posibles restricciones que pueden sufrir determinadas garantías procesales, en especiales circunstancias”¹⁷.

Para estos casos deberían contemplarse instancias de revisión de decisiones judiciales que incorporen la noción de la “cosa juzgada aparente o fraudulenta” (que ya tiene incluso algunos antecedentes jurisprudenciales en nuestro país), y que prevea la posibilidad de los imputados —que no fueron parte del caso internacional— a ser debidamente escuchados¹⁸.

Como dijimos, no es objetivo de esta audiencia profundizar en discusiones teóricas al respecto. No obstante, también hemos comprobado que en ocasiones **estas situaciones pueden evitarse** si los distintos actores involucrados en el caso —peticionarios, Estado, y órganos del sistema— actúan oportunamente. Por ejemplo advirtiendo a tiempo que la prescripción de una acción penal no sólo pone en grave peligro la posibilidad de que los tribunales locales garanticen la protección judicial, sino también el efecto útil de las eventuales decisiones del sistema interamericano.

¹⁴ Corte IDH, “Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile”, sentencia de fecha 26 de septiembre de 2006.

¹⁵ Además del caso Espósito ya citado, ver CSJN, “Jesús Derecho s/ incidente de prescripción de la acción penal”, 11/7/2007.

¹⁶ Al respecto ver Abramovich, Victor, “Editorial”, Nueva Doctrina Penal 2007/B, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2007, p. I y siguientes.

¹⁷ *Ibidem*, p. XIII.

¹⁸ Como informa Abramovich en el artículo ya citado, estos supuestos fueron expresamente contemplados en el artículo 192.4 del nuevo Código de Procedimiento Penal de Colombia (ley 906 de 2004) que establece la posibilidad de reabrir investigaciones y juicios que hayan culminado en sentencias absolutorias de los responsables cuando un organismo internacional de derechos humanos constata el incumplimiento grave de las obligaciones del Estado en materia de investigar en forma seria e imparcial violaciones de derechos humanos y de derecho humanitario. Sobre este tema, ver también Botero Marino, Catalina y Restrepo Saldarriaga, Esteban, “Estándares internacionales y procesos de transición en Colombia”, en *¿Justicia transicional sin transición?*, Umprimny, Botero, Restrepo y Saffon (comps.), De Justicia, Bogotá, 2006.



Por otra parte, en estos casos también es crucial el **papel activo que puede y debe desempeñar el Ministerio Público de la Nación**. El Ministerio Público Fiscal debe ocupar un lugar sustantivo en el cumplimiento de decisiones internacionales, ya sea por su misión institucional como por su capacidad de actuación. Resulta fundamental que el Procurador General —que tiene responsabilidad institucional y política— sostenga esta obligación, y que los fiscales adopten las instrucciones generales que eventualmente se impartan.

Asimismo, en varias ocasiones los representantes del Poder Ejecutivo justifican el incumplimiento de decisiones internacionales en el principio de división de poderes, explicando que el gobierno no puede hacer nada para lograr el acatamiento de la decisión por parte de la Justicia. Sin embargo, en estos casos debería renunciarse a suscribir teorías rígidas sobre independencia judicial y autonomía de poderes que impidan la existencia de un **espacio de diálogo e interacción entre ambas ramas (judicial y ejecutiva) del Estado**. Por el contrario, la articulación abierta y transparente de una y otra facilitará la unidad de criterios y coherencia estatal, que redundará en beneficio del fortalecimiento democrático.

Asimismo deberían explorarse alternativas para lograr que sea el propio Poder Ejecutivo el que se presente a la justicia para solicitar el acatamiento de la decisión internacional, o que pueda acompañar a la víctima o sus familiares en el reclamo. De más está decir que estos procedimientos judiciales deberían ser absolutamente gratuitos y contemplar además un mecanismo de patrocinio jurídico gratuito en el caso de que fuera necesario.

III.4. La estructura federal de gobierno

En los últimos años la Comisión y la Corte han tenido que considerar múltiples casos relativos a actuaciones de distintas autoridades provinciales¹⁹. Argentina, sin embargo, no siempre ha dado muestras de saber articular las instancias federales con las locales de manera efectiva y mucho menos exitosa.

Los principios generales del derecho internacional relativos a la responsabilidad internacional de Estados federales permiten sostener que éstos son responsables por las acciones y/u omisiones de sus subdivisiones políticas y no pueden eludir dicha responsabilidad alegando que sus poderes constitucionales de control sobre ellas son insuficientes para exigir el cumplimiento de las obligaciones internacionales²⁰.

¹⁹ Simplemente a modo de ejemplo, han intervenido en casos de las provincias de Mendoza, Santa Fe, Chaco, Neuquén, Buenos Aires, Salta, Río Negro, San Luis, entre otras.

²⁰ CADH, art. 28.2: "...Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención".



Indudablemente, la estructura federal del Estado argentino condiciona en parte la forma en que se deben cumplir las decisiones internacionales. Sin embargo, esta distribución de competencias entre la federación y sus unidades componentes no releva al Estado federal de adoptar por sí —cuando no lo pueda hacer a través de sus unidades territoriales— las medidas necesarias para asegurar que los derechos reconocidos en la Convención sean efectivamente respetados.

Resulta inadmisibles que la implementación de informes o sentencias se encuentre supeditada a la voluntad discrecional de los gobiernos autónomos, al menor o mayor nivel de relación con el gobierno nacional, a la identidad partidaria o afinidad política entre los representantes locales y el gobierno oficialista.

Hasta el momento, los procedimientos de coordinación intergubernamental y de articulación entre el gobierno nacional y las provincias se han basado en respuestas “ad hoc”, caso por caso, sin lograr establecer una práctica uniforme que permita determinar responsabilidades entre el Estado nacional y las provincias.

El gobierno federal debe disponer de medios y recursos suficientes para asegurar que en todas las provincias se respeten, en la legislación provincial y en la práctica, las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados; de suerte que debe dotarse de las herramientas necesarias para exigir el pleno cumplimiento por las administraciones autónomas; y establecer mecanismos de vigilancia para que las recomendaciones y decisiones respectivas se respeten.

El Estado nacional tiene un rol de garante final en el cumplimiento de esas obligaciones, aún en casos que resulten de competencia directa de las provincias. Se trata de una obligación de garantía que obliga a las autoridades federales —de los tres poderes del Estado— a tomar acciones afirmativas, a adoptar medidas efectivas para que las provincias cumplan con las obligaciones internacionales, y para que se aseguren los mismos alcances de derechos humanos a todas las personas que habitan en el país, cualquiera sea la provincia.

IV. CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto, queda en evidencia la necesidad imperiosa de que se cree un mecanismo interno, nacional, que garantice el cumplimiento de las decisiones internacionales —cualquiera sea la naturaleza de la medida a adoptar—, que establezca claramente la coordinación entre agencias, las atribuciones de los funcionarios designados para representar al Estado, y las responsabilidades del Estado nacional o provincial en cada caso, entre otros aspectos.

Un elemento fundamental a tener en cuenta en el diseño de este mecanismo es procurar mantener la situación de “paridad” en la que se enfrentan las partes en un litigio internacional. En este sentido, una de las fortalezas del trámite de petición individual ante el sistema interamericano de derechos humanos reside en la fórmula de la “igualdad de armas” entre el peticionario y el Estado, que proviene



del derecho procesal penal²¹. La idea de la "igualdad de armas", más allá de las numerosas y obvias diferencias entre el procedimiento penal y la petición individual en el sistema interamericano, es intentar que las dos partes se enfrenten en "igualdad de condiciones". Si en general se destaca que la protección internacional protege los derechos cuando los Estados los ignoran, podría afirmarse que también equilibra la relación entre el Estado y sus súbditos, al otorgarles igualdad de armas para litigar ante un organismo internacional cuando ésta no ha existido en el ámbito interno.

Si bien la práctica ha demostrado que la igualdad de armas es un ideal todavía no logrado²², es fundamental que esta "ficción" jurídica en el procedimiento ante la Comisión y la Corte, también se mantenga en la instancia de cumplimiento de las decisiones, al interior de los países²³. En este sentido, los mecanismos de aplicación de decisiones deberían no exigirle al peticionario enfrentarse nuevamente con el "monstruo burocrático" del Estado, por ejemplo obligándolo a agotar distintas instancias, hacer planteos administrativos y judiciales, requerir diversos dictámenes jurídicos según la agencia de que se trate, etcétera.

Esta instancia de coordinación debería ejercer un control riguroso en la implementación de las decisiones comprometidas, y actuar de *motu proprio*, sin requerir esfuerzos extras por parte del peticionario que, generalmente, lleva años y años de lucha incansable. Sería importante que se previeran procedimientos sencillos, que permitan anticipar cronogramas de posible cumplimiento.

Teniendo en cuenta la estructura federal del Estado argentino, es deseable que su creación sea dispuesta por una ley federal, a fin de asegurar su alcance nacional, vinculante también a las provincias. También sería aconsejable que la Cancillería argentina, como agencia responsable de las relaciones internacionales del Estado, asuma un papel protagónico en la coordinación de este mecanismo nacional.

Asimismo, este mecanismo interno de cumplimiento de decisiones debería trabajar de manera articulada y complementaria con los mecanismos de supervisión internacional dispuestos por la Comisión y la Corte Interamericanas según el caso.

La creación de este mecanismo debería ser producto de un proceso de discusión amplio, que parta de un diagnóstico preciso sobre los problemas estructurales identificados y expuestos parcialmente en esta audiencia. Su diseño debe involucrar la participación de distintos actores y especialistas, a fin de explorar distintas alternativas y elegir aquella más adecuada para la realidad de nuestro país.

Es fundamental por supuesto que la Comisión Interamericana acompañe activamente el proceso de creación de este mecanismo, aportando conocimientos teóricos y prácticos a la discusión.

²¹ Ver Abregu, Martín, "Apuntes sobre la eficacia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la aplicación de sus decisiones por los Estados Partes", en *Revista Argentina de Derechos Humanos*, Nº 2, Editorial Ad Hoc, Buenos Aires, CELS-Universidad de Lanús, 2002.

²² Gómez, Verónica, "Seguridad Jurídica e Igualdad Procesal ante los Órganos", en *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos* (Mendez, J. y Cox, F., editores), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1998, p. 213 y sgtes.

²³ Abregu, M., comentarios al trabajo de Kathryn Sikkink, "La dimensión transnacional de los movimientos sociales", en *La sociedad civil frente a las nuevas formas de institucionalidad democrática* (Abregú, M. y Ramos, S., editores), Foro de la Sociedad Civil de las Américas-CEDES-CELS, Buenos Aires, 2000, p. 71.



Paralelamente, sería de gran ayuda que tanto la Comisión Interamericana como la Corte, al momento de dictar decisiones, sean lo más precisas y concretas posibles. El importante rol que cumplen la CIDH y la Corte, y el impacto de sus decisiones se ve a veces dificultado por la generalidad de su contenido. Muchas veces, la ambigüedad e imprecisión de los pronunciamientos de los órganos internacionales por sí mismos constituyen obstáculos, para que los Estados aborden correctamente la forma de implementar una medida, reforma o investigación. Cuanto más precisas y claras son las medidas a adoptar, mayor nivel de éxito puede darse en su acatamiento. La formulación de medidas concretas, con objetivos y mandatos claros de acción, y en lo posible con la determinación de la agencia responsable, además de brindar especificidad a las disposiciones, ayudará a los Estados a cumplir con ellas, redundando en beneficio de éstos, de las víctimas y del propio sistema interamericano.

En definitiva, del cumplimiento de las decisiones de órganos internacionales de protección de derechos humanos depende en parte su credibilidad y fortaleza. Las víctimas y sus familiares, que acuden a éstos como última instancia en la búsqueda de justicia, están esperando una respuesta.

Quedando a vuestra disposición para ampliar lo aquí expuesto, aprovechamos la oportunidad para saludar a la Ilustre Comisión atentamente,

Gastón Chillier
Director Ejecutivo

Andrea Pochak
Directora Adjunta

Paola García Rey
Abogada