

FERNANDO BASCH

Profesor de derecho en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad de Palermo (Argentina) y director del Programa de Justicia de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).

Email: fbasch@adc.org.ar

LEONARDO FILIPPINI

Consultor del Centro Internacional por la Justicia Transicional y profesor de derecho en las universidades de Palermo y San Andrés.

Email: leonardo.filippini@gmail.com

ANA LAYA

Abogada en el Programa de Justicia de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).

Email: alaya@adc.org.ar

MARIANO NINO

Sociólogo y coordinador del Proyecto de Acceso a la Justicia de Niños/as Víctimas en la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).

Email: mnino@adc.org.ar

FELICITAS ROSSI

Abogada y coordinadora del Área de Litigio de Interés Público en la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).

Email: frossi@adc.org.ar

BÁRBARA SCHREIBER

Abogada en el Programa de Justicia de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).

Email: bschreiber@adc.org.ar

RESUMEN

Este trabajo aborda una de las preocupaciones centrales en las discusiones actuales acerca del funcionamiento del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH): su efectividad. Varios interrogantes que es necesario responder para avanzar en un debate más rico acerca del fortalecimiento del SIDH carecen de respuestas definitivas y aún no han sido analizados con todo el detalle posible. Para iluminar algunas aristas de los problemas involucrados, el presente trabajo detalla los resultados de una investigación cuantitativa enfocada en el grado de cumplimiento de las decisiones adoptadas en el marco del sistema de peticiones de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). La información que se presenta es el resultado de un relevamiento de todas las medidas adoptadas en todas las decisiones finales de la CIDH y la Corte IDH, en el marco del sistema de peticiones individuales de la CADH, durante un lustro —fueran recomendaciones o acuerdos de solución amistosa homologados por la CIDH u órdenes de la Corte IDH—, y observa, entre otras cosas, el grado de cumplimiento que dichos remedios han recibido hasta el presente. Los resultados de esta investigación pueden servir de base para detectar tendencias útiles a la discusión sobre posibles reformas para optimizar el funcionamiento del SIDH y para hacer una utilización estratégica del litigio ante sus órganos de protección.

Original en Español.

Recibido en febrero de 2010. Aceptado en junio de 2010.

PALABRAS CLAVE

Sistema Interamericano – Comisión Interamericana – Corte Interamericana – Remedios – Reparaciones – Grado de cumplimiento – Efectividad – Peticiones individuales

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo fue elaborado en el marco del Proyecto de Estudios sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC). Su concreción no habría sido posible sin el apoyo de la Fundación Instituto para las Sociedades Abiertas (FOSI).

Los autores agradecen a Víctor Abramovich sus críticas y comentarios a una versión previa de este trabajo.



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.revistasur.org>.

LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS: UN ENFOQUE CUANTITATIVO SOBRE SU FUNCIONAMIENTO Y SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE SUS DECISIONES

Fernando Basch
Leonardo Filippini
Ana Laya
Mariano Nino
Felicitas Rossi
Bárbara Schreiber

1 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 interamericanas. Hace ya algunos años 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

Ver las notas del texto a partir de la página 33.

organizaciones han elaborado propuestas dirigidas a fortalecer el SIDH (MÉXICO, 2008)². La percepción generalizada, puede decirse, es que el SIDH podría o debería tener mayor influencia sobre el comportamiento de los estados que la que tiene hoy.

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, aún resta encontrar respuestas a varios interrogantes relevantes para avanzar en debates y análisis más ricos y detallados. ¿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, en el marco del sistema de peticiones, para responder a las violaciones de los derechos de la CADH. 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 presente³. 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 obtenidos. Finalmente, analizamos estos resultados y formulamos algunas recomendaciones que podrían colaborar a optimizar la efectividad del SIDH.

2 Metodología de la investigación

2.1 *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 homologados por 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 fueron convenidos en soluciones amistosas y 257 fueron ordenados por la Corte en sentencias de fondo.

En todas las decisiones relevadas hemos identificado, además de los remedios adoptados y la fecha en que éstos fueron cumplidos⁴, a los litigantes ante el SIDH, al estado parte involucrado y la duración del proceso desde la fecha de presentación de la petición hasta la fecha de la decisión final sobre el fondo⁵.

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, y la comparación entre unos y otros podría dar lugar a conclusiones equivocadas.

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. Esto se debe a que sólo desde su homologación los acuerdos son dados a conocer; los procesos de solución amistosa no son públicos. Por otro lado, si bien los acuerdos no homologados tienen efectos entre el Estado y los peticionarios, recién a partir de su homologación éstos resultan oponibles ante el sistema y el estado de su cumplimiento comienza a ser evaluado por la Comisión.

Tampoco tomamos en cuenta el cumplimiento de los remedios recomendados en el informe preliminar previsto en el artículo 50 de la CADH. Dado que éste 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.

2.2 El grado de cumplimiento

El grado de cumplimiento de cada uno de los remedios adoptados fue relevado hasta la fecha de redacción de este trabajo⁶. Para ello se han relevado todos los informes anuales de la CIDH de los años 2002 a 2008⁷ y todas las resoluciones de supervisión de cumplimiento de sentencias dictadas por la Corte hasta el 30 de junio de 2009⁸.

Algunas aclaraciones son necesarias. En sus resoluciones de supervisión de sentencia, la Corte evalúa el grado de cumplimiento de cada una de las medidas ordenadas. Para definir el grado de cumplimiento de cada uno de los remedios ordenados por la Corte IDH, en esta investigación siempre se ha seguido la conclusión de ésta a su respecto.

Por el contrario, la CIDH evalúa el grado de cumplimiento del conjunto de las medidas convenidas o que recomienda, sin referirse en específico a cada una de ellas. Esto impide que la definición del grado de cumplimiento, a los efectos del presente estudio, pueda seguir el criterio de la Comisión. Por esto se ha estudiado la información disponible sobre cada caso —fuera ésta aportada por el estado o por los peticionarios— bajo el siguiente criterio: toda vez que el estado hubo llevado adelante acciones con resultados concretos dirigidas a cumplir con la medida, el remedio fue clasificado como cumplido de forma parcial. En los casos en que el estado sólo hubo iniciado gestiones que no han producido resultados concretos, el remedio se consideró incumplido. En algunos casos puntuales, la CIDH sí se pronuncia explícitamente acerca del cumplimiento de cada remedio. En estos supuestos sí se ha seguido su criterio. Y lo mismo se ha hecho en aquellos casos en que la CIDH declara el cumplimiento íntegro de las medidas, incluso cuando los peticionarios manifestaran disconformidad.

3 El funcionamiento del SIDH

3.1 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. Su estudio sugiere que los remedios que el SIDH adopta regularmente están dirigidos a satisfacer cuatro objetivos centrales. 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,

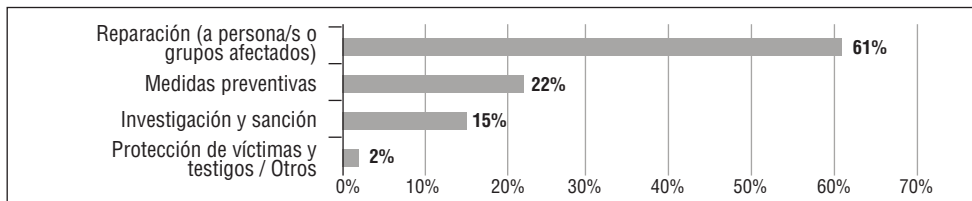
la protección de víctimas y testigos. Dentro de este marco, los remedios adoptados por el SIDH pueden clasificarse en 13 grupos distinguibles entre sí tanto por el tipo de acción exigida al estado como por el destinatario o beneficiario de la medida:

- i. **Reparación económica dineraria:** medida requerida a los estados consistente en el pago de sumas de dinero a individuos o grupos⁹.
- ii. **Reparación económica no dineraria:** medida dirigida a brindar acceso a algún servicio o bien específico, o a 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:** remedio dirigido a dignificar y reparar moralmente a las víctimas y a hacer público el reconocimiento del estado de su responsabilidad. Esta categoría incluye: colocar placas, hacer actos públicos, dar el nombre de víctimas a establecimientos, calles, becas de estudios o espacios públicos, 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 familiares¹⁰.
- iv. **Reparación por restitución de derechos:** remedio 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.
- 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, la creación, o la reforma de instituciones públicas.** Por ejemplo, se incluyen aquí 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:** recomendación o compromiso de hacer 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 legales¹¹.
- xii. **Protección de víctimas y testigos:** medidas 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. Se ha decidido analizarlo como categoría 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 de las violaciones 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 evitarle a su madre trámites angustiantes); la orden para establecer un sistema de comunicación entre determinadas personas y las autoridades de un servicio de salud y la orden de entregar un CD con legislación a una persona.

Sobre el total de 462 remedios relevados, 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, representa el 61%. La prevención de futuras violaciones el 22%. El 15% de los remedios adoptados apunta a investigar y sancionar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos, y las medidas de protección de víctimas y testigos comprenden el 1,3 % de los casos. Cuatro remedios que representan el 0,7% del universo están agrupados en la categoría “Otros”.

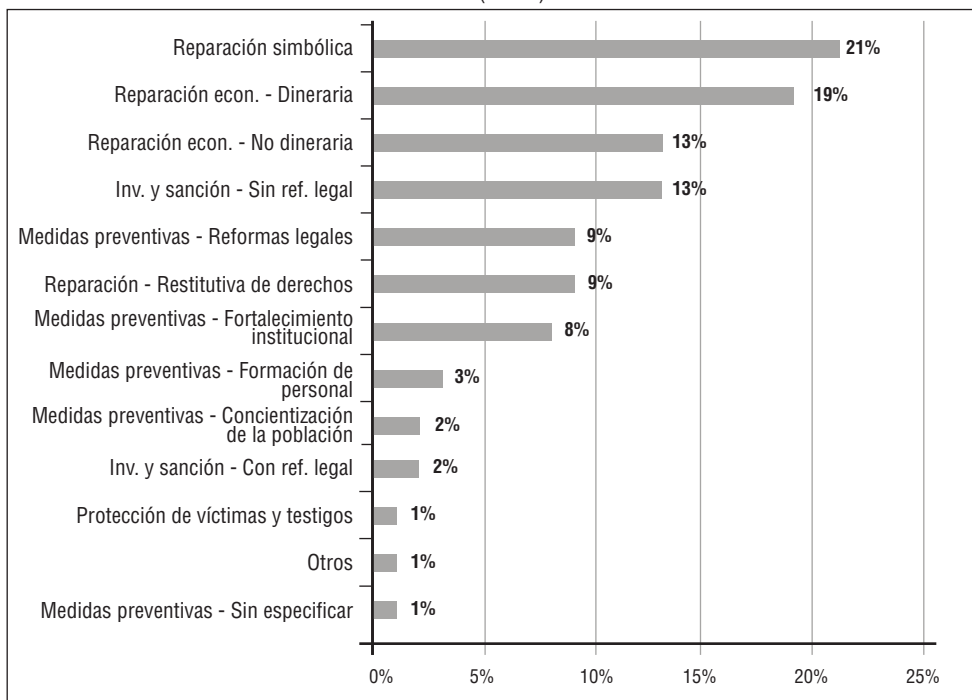
GRÁFICO 1 - OBJETIVOS QUE PERSIGUEN LOS REMEDIOS ADOPTADOS (EN %)



Total de casos: 462 remedios adoptados entre junio de 2001 y junio de 2006 por los órganos del SIDH.
 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, el 19% reparaciones dinerarias y el 13% son reparaciones económicas no dinerarias. Los remedios que incluyen el deber de investigar y sancionar sin requerir reformas legales representan el 13%, mientras que los que sí las exigen representan el 9%. Otro 9% de los remedios son medidas de reparación a través de la restitución de derechos. Las medidas de prevención a través del fortalecimiento, la creación o la reforma institucional representan el 8% del total, y entre las restantes seis categorías de remedios, tres de tipo preventivo (formación de personal, concientización de la población y preventivas sin especificar) representan en conjunto el 5% de los remedios, mientras que las restantes tres (investigar y sancionar con reforma legal, protección de víctimas y testigos y otros) representan el 3,7 %.

GRÁFICO 2 - TIPOS DE REMEDIOS ADOPTADOS (EN %)



Total de casos: 462 remedios adoptados 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 1

OBJETIVOS Y TIPOS DE REMEDIOS ADOPTADOS (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 público	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 adoptados 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.

3.2 Remedios y tipos de decisión del SIDH

Hasta aquí se han detallado los objetivos y los tipos de remedios ordenados por los órganos de control del SIDH, así como las proporciones en las cuales ellos han sido ordenados. En esta sección se analiza la relación entre los tipos de decisión del SIDH y los distintos remedios que adoptan. 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.

Por otra parte, al comparar los remedios convenidos en el marco de procesos de solución amistosa con aquellos que ordena la Corte, se observa que en los primeros prácticamente no se han acordado medidas de reforma legal. En ninguna de las soluciones amistosas relevadas se encuentra un compromiso de investigar y sancionar que demande una reforma legal, y sólo se identifican 10 remedios exigiendo 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 ellas se refiere al deber de investigar y sancionar, pero sin exigir para ello reformas legales.

Cuadro 2

REMEDIOS Y TIPOS DE DECISIÓN 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%
Económica 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 de VyT y Otros								
Otros	-	0%	2	1%	2	1%	4	1%
Protección de VyT	-	0%	-	0%	6	2%	6	1%
Total general	45	100%	160	100%	257	100%	462	100%

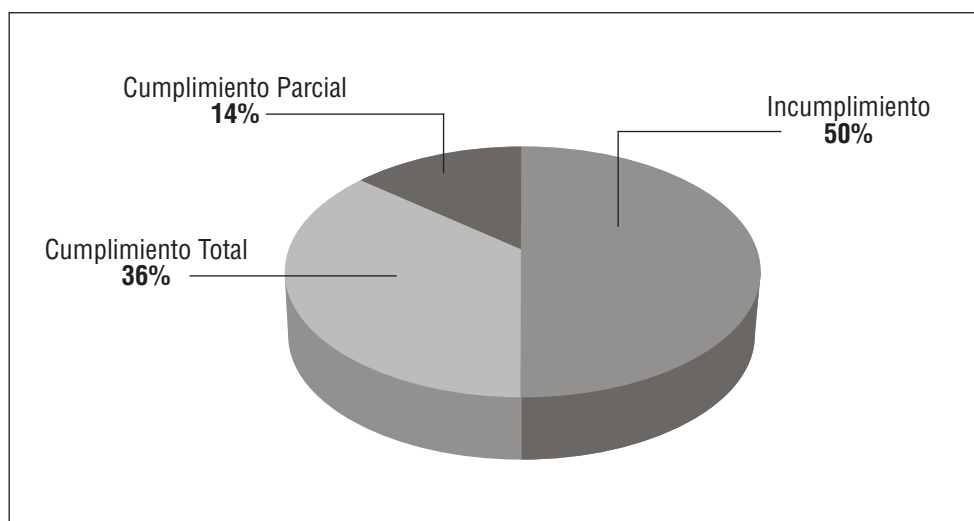
Total de casos: 462 remedios adoptados por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006.

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

3.3 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 ha cumplido en forma total, mientras que el 14% se ha cumplido parcialmente.

GRÁFICO 3 - GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS REMEDIOS (EN %)

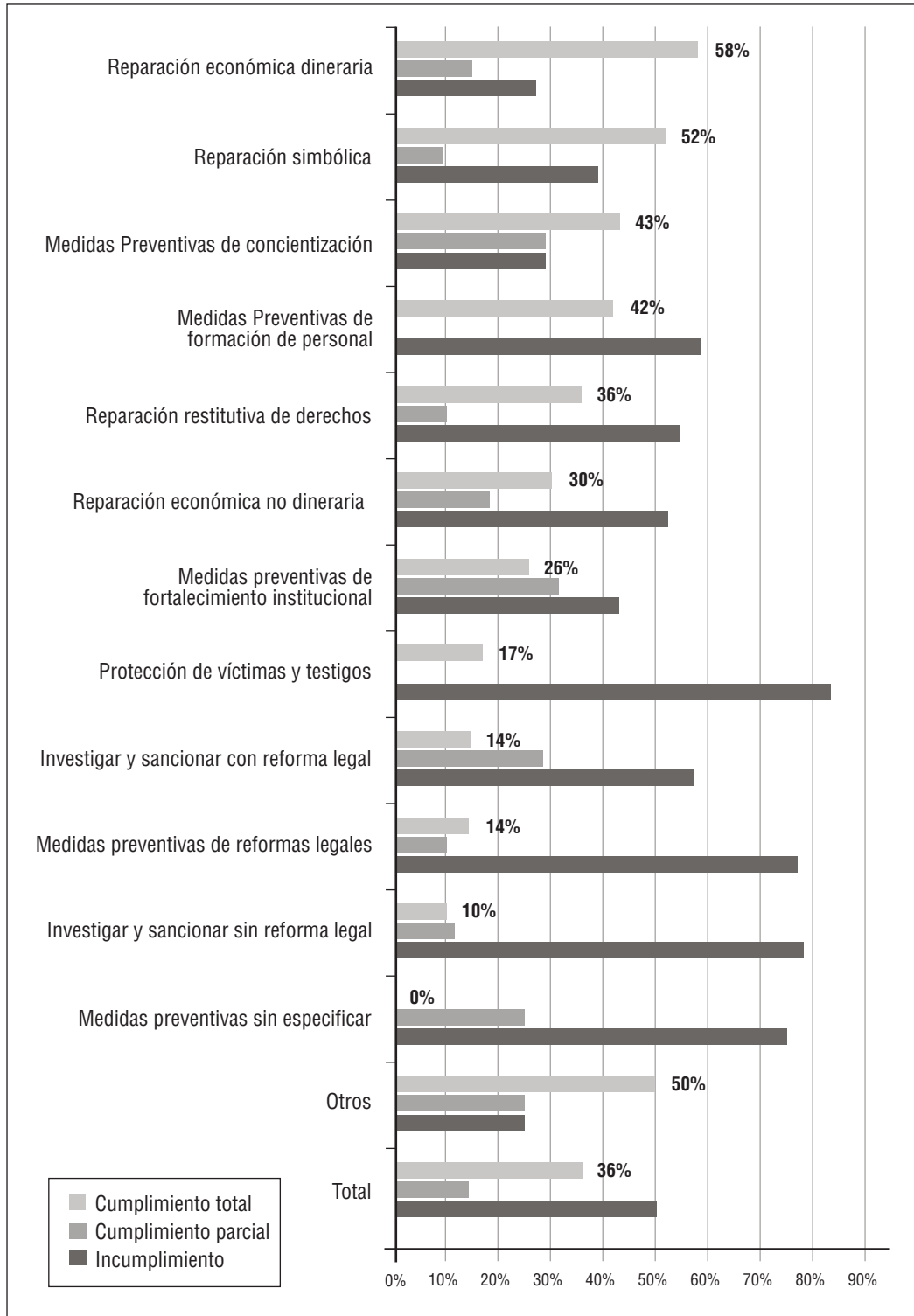


Total de casos: 462 remedios adoptados por los órganos del SIDH entre junio de 2001 y junio de 2006. Fuente: elaboración propia en base a información extraída de los informes anuales de la CIDH y de las sentencias de la Corte IDH.

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 ha cumplido en su totalidad; el 13% sólo de forma parcial y el 76% ha sido incumplido.

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, en los casos en los que la CIDH ha recomendado llevar adelante medidas preventivas sin especificar, el cumplimiento ha sido nulo¹².

GRÁFICO 4 - GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS DISTINTOS TIPOS DE REMEDIOS (EN %)

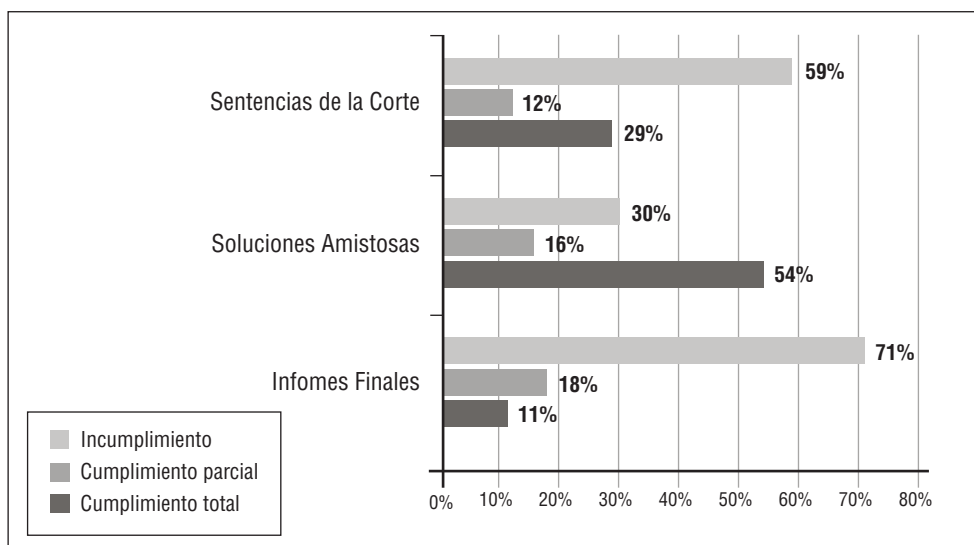


Total de casos: 462 medidas adoptadas por los órganos del SIDH entre junio de 2001 e junio de 2006.
 Fuente: elaboración propia con base en información extraída de los reportes anuales de la CIDH e de las sentencias de la Corte IDH.

3.4 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 cumplimiento¹³. Fueron cumplidos totalmente en un 54%, 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 satisfechos¹⁴.

GRÁFICO 5 - CUMPLIMIENTO DE LOS REMEDIOS SEGÚN TIPO DE DECISIÓN (EN %)



Total de casos: 462 remedios adoptados 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.

3.5 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 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 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 3

CUMPLIMIENTO DE LOS REMEDIOS SEGÚN 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	16	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	18	31	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	43		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 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 sentencias de Corte	Total
Incumplim.	31	74	40	65	57	50	92	84		67	89	83	50	59	50
Cumplim. Parcial	21	21	11	4	0	25	4	16		17	11	0	0	12	14
Cumplim. Total	48	5	49	31	43	25	4	0		16	0	17	50	29	36
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Total de casos: 462 remedios adoptados 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.

3.6 *El desempeño de los estados*

El estudio del grado en que cada estado cumple los remedios que se le exigen muestra 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 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 —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 respectivamente. Perú, Guatemala, Colombia y Paraguay fueron los estados que enfrentaron la mayor cantidad de sentencias de la Corte IDH: 9, 7, 5 y 4 respectivamente.

El desempeño de los estados puede verse en forma desagregada, para cada uno de los tipos de decisión emanada 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 — los estados cumplen en mayor medida los remedios convenidos en soluciones amistosas homologadas que en los dos restantes tipos de decisiones¹⁵.

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 4**CUMPLIMIENTO DE LOS REMEDIOS POR CADA ESTADO Y SEGÚN 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%
Haiti	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 adoptados 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 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 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 5

CUMPLIMIENTO ESTATAL DE LOS REMEDIOS SEGÚN 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 adoptados 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.

3.7 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, 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 6

DEMORA EN CUMPLIMIENTO TOTAL DE REMEDIOS (EN 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
Rep. Dominicana		1,5	1,5
Suriname		1,3	1,3
Promedio general	2,6	1,7	1,7

Total de casos: 302 remedios adoptados 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.

3.8 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)¹⁶; 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.

Los remedios establecidos en casos en que el litigio fue llevado adelante por una ONG internacional tienen un 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.

3.9 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.

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, el 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.

Un 42% de los casos que finalizaron con un informe final de la CIDH duró entre 5 y 8 años. Un 33% de éstos se prolongó entre 7 y 11 años y un 17% duró más de 11 años. El procedimiento de un 56% de los casos que finalizaron con una sentencia de la Corte duró entre 5 y 8 años, un 14% de ellos duró entre 2 y 5 años, otro 15% se extendió entre 7 y 11 años y otro 15% se prolongó por más de 11 años. En cuanto a los procedimientos que concluyeron con la homologación de un acuerdo de solución amistosa, un 39,5% ocuparon entre 5 y 8 años hasta que se alcanzó el acuerdo, un 26% se extendió entre 2 y 5 años para alcanzar tal fin, y un 16% 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% de ellas demoró entre 5 y 8 años desde el inicio de los procedimientos.

Cuadro 7

DURACIÓN DE LOS PROCESOS SEGÚN TIPO DE DECISIÓN (EN %)				
Cantidad de años	Informe Final	Solución Amistosa	Sentencia Corte	Promedio general
Hasta 2 años	0%	16%	0%	7%
Entre 2 y menos de 5 años	8%	26%	14%	19%
Entre 5 y hasta menos de 8 años	42%	39,5%	56%	47%
Entre 7 y hasta menos de 11 años	33%	10,5%	15%	15%
11 o más años	17%	8%	15%	12%
Total general	100%	100%	100%	100%

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.

4 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 Convención (CADH, 1969a, 1969b), que se deriva del principio fundamental de reparar el daño y del principio de buena fe en el cumplimiento de los tratados (CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS, 1969). La información relevada en esta investigación, no obstante, sugiere que ello no ocurre del modo o con la contundencia deseada.

4.1 *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 se ha visto, 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 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, que ha elaborado una importante jurisprudencia más allá del mero aspecto pecuniario en pos