

EL IMPACTO DE LAS SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Edgar CORZO SOSA*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *¿Por qué impacto?* III. *La complejidad del “impacto” se construye desde la determinación del daño y la reparación.* IV. *Un cumplimiento de sentencia cargada de contenidos.* V. *Impacto dependiente de la supervisión de cumplimiento.* VI. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como punto de partida la investigación que desarrollamos un grupo de juristas de América Latina sobre el impacto producido en los diversos sistemas jurídicos con la emisión y cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CrIDH).

En esa ocasión advertimos que el tema era clave para el futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pues aun cuando los diversos países no estaban preparados para recibir el cúmulo de obligaciones lanzadas desde el ámbito interamericano, la capacidad de innovación jurídica mostrada en el cumplimiento evidenciaba un impacto de las sentencias altamente esperanzador. Percibimos, igualmente, que la cuestión jurídica no se acaba con el cumplimiento sino que éste debe producir como consecuencia que la protección de los derechos humanos se realice en sede nacional sin tener que llegar a la interamericana.¹

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Director de *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Las ideas principales sostenidas en este artículo fueron elaboradas y expuestas durante la estancia que realicé como investigador visitante en el Instituto Max Planck de Derecho Comparado y de Derecho Internacional Público, en Heidelberg, durante el mes de junio de 2013.

¹ Para consultar los resultados de la investigación véase Corzo Sosa, Edgar et al., *Impacto de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Tirant lo Blanch-UNAM-IJ, 2013.

En aquella oportunidad nos enfocamos a publicar los resultados obtenidos de la investigación, sin embargo, faltó realizar una reflexión conceptual producto de la experiencia obtenida, pues con ella podríamos contribuir a una mejor comprensión del tema, sentando las bases para continuar los desarrollos de la investigación jurídica en esta materia.

Lo que en este artículo expondremos lleva por objetivo ofrecer la conceptualización a la que nos referimos. Para ello mantenemos como premisa principal que el impacto queda residenciado más en la capacidad de innovación jurídica de los sistemas jurídicos nacionales que en la estructura y “autoridad pública” otorgada a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin desdoro de la posición de prestigio que mantiene este organismo en el ámbito regional.

Esta premisa la formulamos tomando en consideración que el paso de la emisión de una sentencia a su cumplimiento es complicado, a grado tal que debe buscarse como presupuesto natural para lograrlo la participación activa de las partes, situación que pone sobre la mesa, nuevamente, la relación entre lo internacional y lo nacional, pues algo que empezó en sede nacional termina por regresar a este mismo ámbito. Esta circunstancia cíclica o de retorno la describe Armin von Bogdandy, quien al exponer las relaciones entre el derecho constitucional y el derecho internacional público sostiene que lo problemático de la consecución de los principios liberal-democráticos en ámbitos supranacionales podría superarse si se admitiera que los órganos constitucionales conservan la responsabilidad jurídica y política por las consecuencias de las decisiones internacionales y tienen efecto reflejo en el desarrollo del plano internacional”.²

Para desarrollar nuestra premisa principal incursionamos en los aspectos conceptuales del vocablo impacto, tratando de configurar su noción y deslindándola de las afines que la circundan. Hay que advertir que no basta el hecho de cumplir una sentencia y para lograr un impacto hay que implementar el contenido correctamente, extremos ambos, cumplimiento e implementación, que forman parte del objetivo de proteger los derechos humanos pero que mantienen características diferentes. Hay que tener presente en este análisis que el impacto no es unidireccional sino que puede lle-

² Véase Armin von Bogdandy, “Configurar la relación entre el derecho constitucional y el derecho internacional público” en *Hacia un nuevo derecho público. Estudios de derecho público comparado, supranacional e internacional*, México, UNAM-III, 2011 p. 284. Si bien esta es una apreciación originada en el ámbito europeo, consideramos que puede trasladarse sin mayor problema al ámbito latinoamericano. A lo largo de este artículo intentaremos realizar en ciertos momentos un acercamiento a la noción de nuevo derecho público europeo que maneja este autor, con el objetivo de empezar a reflexionar en un nuevo derecho público latinoamericano.

gar a tener, al mismo tiempo, tres direcciones, lo nacional, lo internacional y lo supranacional (II).

El impacto no es un efecto que se alcance espontáneamente, hay que construirlo desde la elaboración misma de la sentencia, desde el momento en que se determina la responsabilidad, el daño y la reparación. Por tanto, resulta del mayor interés analizar con detalle la complejidad del impacto con base en estos aspectos (III).

Pero la complejidad del impacto también está en relación directa con el número de reparaciones establecidas. Las sentencias de la CrIDH son prolijas en esta materia, por tanto, parece ser que ante un alto número de requerimientos en los puntos resolutivos no todo alcanza a cumplirse espontáneamente, se hace necesario un impulso por parte de la CrIDH (IV). Este impulso, sin embargo, ya no es exclusivo de la Corte, pues ahora la práctica jurisprudencial apuesta a la participación activa de las partes, regresando así a actores propios del ámbito nacional (V). Finalizamos este trabajo haciendo algunos señalamientos prospectivos de los diversos aspectos abordados, tanto respecto del impacto como del nuevo derecho público latinoamericano (VI).

II. ¿PORQUÉ IMPACTO?

Con la simple lectura del vocablo “impacto” la razón de su elección parece obvia, pues se trata de evidenciar el efecto producido por la emisión de una sentencia. Sin embargo, la apreciación cambia al contextualizar el vocablo.

Hasta que obtuvimos sentencias condenatorias en México empezamos a percibir que las sentencias de la Corte Interamericana producen diversas consecuencias, o al menos provocan revuelo al interior del país. No estábamos acostumbrados a recibir señalamientos jurisdiccionales de un organismo internacional, por lo que el proceso de adaptación en el que todavía nos encontramos ha hecho que presenciemos con claridad el impacto de la emisión de una sentencia. No se trata del choque entre una sentencia interamericana y un sistema jurídico nacional, como tampoco del sentimiento social generado por recibir una condena, estamos, más bien, ante la huella o repercusión que dejan las sentencias de la CrIDH en los sistemas jurídicos nacionales.

A. Su relación con conceptos afines: emisión, cumplimiento, implementación, consecuencia.

La forma como se elabora el contenido de una sentencia tiene mucho que ver con el impacto que puede llegar a producir. Una resolución bien

redactada será una resolución con menores problemas en su cumplimiento, pues se tendrá claridad en las obligaciones y las actividades a desplegar para acatar la resolución en cuestión. Por el contrario, una resolución con un contenido complicado trastorna por completo su cumplimiento y en ocasiones puede dar lugar a una aclaración.

Cumplir una sentencia, sin embargo, no es sólo una cuestión de claridad en la descripción del mandato judicial. Su emisión trae aparejada una obligatoriedad que provoca una serie de actos a realizar para dar respuesta al mandato. La conducta que se despliegue como consecuencia de la obligatoriedad, así como la forma en que ésta se efectúe, constituirán la implementación de la sentencia. Esta implementación incide fuertemente en la consecución del cumplimiento, puesto que un mandato puede ser cumplido de diversas maneras, pero alcanzar lo pretendido sólo puede ser a través de una correcta implementación. No es lo mismo presentar una iniciativa de ley que aprobar una ley, como tampoco será igual hacer una declaración en la que sólo se mencione la emisión de una sentencia condenatoria que dar una disculpa pública.

El impacto de la sentencia radica fuertemente en la implementación del mandato judicial en aras de lograr su cumplimiento. Por ello, no hay que perder de vista que las consecuencias que produce la implementación varían dependiendo la forma en que se efectuó. La presentación de una iniciativa, como indicamos, puede verse como una forma de implementar el mandato judicial y de dar cumplimiento, pero el impacto que con ello se obtendrá será prácticamente nulo, es necesario que se apruebe. Decir unas palabras en público referidas a la emisión de la sentencia puede ser una forma de implementar el mandato judicial pero el impacto se alcanzará cuando lo dicho constituya una disculpa, pues así es como las víctimas se sentirán resarcidas en el agravio producido.

En cualquier caso, lo que llamó nuestra atención para seleccionar el vocablo “impacto” fue el hecho que el cumplimiento que se estaba realizando de las sentencias provocaban consecuencias trascendentales con las cuales la violación del derecho humano quedaba asegurada, no sólo en el aspecto de reparación sino también, y sobre todo, en que no se volviera a producir otra violación de ese derecho humano. El impacto obtenido al implementar el cumplimiento de las sentencias de la CrIDH ha sido alto, razón por la cual decidimos centrar nuestra atención en los “estragos” que provoca el huracán de una sentencia después de haber sido armonizada a los sistemas jurídicos nacionales.

B. *Impacto nacional, interamericano y trasnacional*

En este trabajo nos interesamos en la huella que dejan las sentencias en los sistemas jurídicos nacionales pero no hay que olvidar que también hay otros ámbitos en que el impacto puede tener lugar. Al lado del impacto nacional existe un impacto en el sistema interamericano, como puede advertirse si consideramos la interpretación efectuada de algún precepto de la Convención Americana de Derechos Humanos o de cualquier otro instrumento internacional regional, o incluso cuando se determina el alcance de la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el proceso ante la Corte Interamericana.

De igual manera, el impacto jurídico producido por una sentencia llega, por la vía de la obligatoriedad, a todos los países que han ratificado la Convención Americana y la competencia de la CrIDH. Esto hace que el impacto adquiera una dimensión diferente pues estamos ante la armonización producida espontáneamente respecto a los estándares mínimos establecidos en la jurisprudencia de la Corte. Este impacto tiene una naturaleza transnacional, en el sentido que trasciende las fronteras nacionales y sin lugar a dudas puede traducirse en un impacto supranacional en el momento mismo en que los organismos del Sistema Interamericano pueden hacerlo obligatorio no sólo respecto de un país sino de todos los que integran el sistema.

C. *Insuficiencia del binomio “sentencia e impacto”*

El tema del impacto no puede analizarse exclusivamente con el binomio conceptual “sentencia e impacto”. Aun cuando con la simple emisión de la sentencia se logra un gran avance, sobre todo que se trata de sentencias obligatorias, imperativas y constitutivas, aunque no ejecutivas pues su cumplimiento incumbe a los países,³ ahora es necesario estudiar el contenido de la sentencia así como sus implicaciones jurídicas. En el mismo sentido, tampoco resulta suficiente el estudio de la ejecución y el cumplimiento de la sentencia, pues ahora deben estudiarse las diferentes vías de implementación para dar cumplimiento al contenido de la sentencia pues no todas producen el impacto deseado.

Si bien el impacto tiene lugar en una etapa posterior a las indicadas, no puede desconocerse que está en relación directa con todas ellas. Sin

³ Véase Fix Zamudio, Héctor, “La necesidad de expedir leyes nacionales en el ámbito latinoamericano para regular la ejecución de las resoluciones de organismos internacionales” en la obra colectiva *Impacto de las sentencias...*, ob. cit., pp. 252-254.

una claridad en el contenido de la sentencia se dificultará el impacto, sin una correcta implementación se hace difícil alcanzar un mayor impacto, sin cumplimiento es obvio que nada puede impactarse. Por tanto, el binomio “sentencia-impacto” es insuficiente ya que la situación en la que toman lugar es mucho más compleja.

El impacto tampoco depende del número de sentencias emitidas, no al menos en el Sistema Interamericano. En los primeros años de vida jurisdiccional de la CrIDH, en los años ochenta, se recibían dos o tres casos al año. Después, en el dos mil, aumentó a cerca de veinticinco casos al año, y ahora en la última década se ha llegado a un promedio de veinte sentencias de fondo y cincuenta resoluciones en promedio por año.⁴ Pero el número no ha sido requisito o impedimento para que las sentencias de la CrIDH provoquen un impacto, por la sencilla razón que se trata de sentencias paradigmáticas, en el sentido que lo que se busca en ellas no es sólo resolver la violación de derechos humanos de la que trae origen el caso, sino también evitar futuras violaciones de derechos humanos con el mismo origen; al ser un número reducido se aprovecha cada oportunidad que se tiene para dejar sentados criterios importantes que sirvan de apoyo a la protección y prevención de los derechos humanos. El impacto que se busca y logra con veinte sentencias al año es altamente considerable.

El cumplimiento de las sentencias es un elemento que incide directamente en su impacto. Entre más se cumplan mayor será el impacto logrado. Sin embargo, la situación que acontece en la CrIDH es particularmente interesante, ya que aun cuando hay pocos asuntos que se han enviado al archivo por haberse determinado su cumplimiento total, el cumplimiento de las sentencias todavía activas ha sido importante.

Manuel Ventura, con veinte cuatro años de experiencia como secretario de la CrIDH, nos dice que en el año de 2005, de 84 casos contenciosos cerca del 12% se encontraba archivado y alrededor del 72% estaba en supervisión de cumplimiento, el resto en trámite.⁵

La estadística pudiera significar que el magro cumplimiento obtenido no puede haber generado un impacto digno de consideración. Sin embar-

⁴ Datos aportados por Pablo Saavedra Alessandri, Secretario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su participación en el Congreso “Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana. Retos en los órdenes jurídicos nacionales”, celebrado en el IJ de la UNAM los días 8 y 9 de diciembre de 2011. Por resoluciones entiéndase las diferentes a las sentencias de fondo como son las relacionadas con las medidas provisionales y la supervisión de cumplimiento.

⁵ Véase Manuel Ventura, “La supervisión del cumplimiento de sentencias en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos” en *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, Madrid, núm. 18, 2007, pp. 169-206

go, si tomamos en cuenta la estadística proporcionada por Pablo Saavedra, actual secretario del a CrIDH, en el sentido que al año 2011 alrededor del 80% de las sentencias de fondo emitidas se encontraban cumplidas,⁶ otra consecuencia puede extraerse. En efecto, el hecho de que no exista un alto porcentaje de asuntos archivados no quiere decir que las sentencias estén completamente incumplidas, hay un cumplimiento parcial trascendente. Lo que sucede es que hay reparaciones que por su propia naturaleza su cumplimiento es tardado o complejo, o bien el procedimiento de incumplimiento no ha permitido archivar ningún asunto. Entonces, con el cumplimiento parcial pero mayoritario de las sentencias de fondo que ha emitido la CrIDH se ha producido un impacto importante, como detallaremos más adelante.

III. LA COMPLEJIDAD DEL “IMPACTO” SE CONSTRUYE DESDE LA DETERMINACIÓN DEL DAÑO Y LA REPARACIÓN

Para comprender los alcances del impacto que pueda generar una sentencia, resulta indispensable adentrarnos en dos aspectos técnicos relevantes que si bien no resuelven la cuestión jurídica a debate, constituyen elementos consecuenciales necesarios para lograr la reparación del derecho humano transgredido y la protección futura de ese mismo derecho.

Con el análisis del daño y la reparación integral de la violación del derecho humano es como la CrIDH está logrando incidir en la prevención de los derechos humanos desde la transgresión de éstos.⁷ Tal y como está diseñado actualmente el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la CrIDH emite sentencias paradigmáticas que resuelvan el caso pero que también sirven de ejemplo para evitar futuras violaciones, pues sólo tiene una veintena de oportunidades al año para pronunciarse.

A. *El daño*

Para potenciar un mayor impacto de las sentencias de la Corte Interamericana, el daño debe ser visto desde la perspectiva del origen que lo causa. Determinar únicamente el daño producido, sin buscar su origen, ayuda a resolver el caso en cuestión pero no a prevenir futuras violaciones. Por tal

⁶ Véase Saavedra Alessandri, Pablo, participación en el Congreso “Impacto de ...”, ob. cit..

⁷ Idem.

motivo, una herramienta de la mayor importancia en la elaboración de una sentencia de la Corte Interamericana es la determinación de la causa del daño producido.

Puede suceder que una sentencia sea la causante directa del daño y el origen de este daño la ausencia de valoración de una prueba, supuesto en el que ambas situaciones, daño y origen, quedan superadas con la sola revocación de la sentencia y la emisión de una nueva. Hay otros casos, más preocupantes y a los que hay que prestar especial atención, en los que puede aparecer una violación sistemática de los derechos humanos en la cual se produce el daño por el actuar puntual de un agente de gobierno, pero cuyo actuar trae origen en la aplicación de una política pública así diseñada.

Puede ocurrir, igualmente, que en esa violación sistemática el daño aparezca por la aplicación de una ley pero el origen se encuentre en el contenido previsto en tal ordenamiento normativo.

En estos supuestos, especialmente en los últimos dos, resulta de especial relevancia hacer la distinción entre daño y origen del mismo, para determinar con precisión el alcance de cada uno de ellos. El daño pudo haber sido dejar en estado de indefensión a una persona, haberlo detenido arbitrariamente, haberle infligido sufrimiento o no haberlo dejado expresar sus ideas; el origen del daño, en cambio, puede ser una norma constitucional, legal, la resolución de un tribunal nacional o el actuar de un agente público que no ha sido controlado en la etapa judicial.

Habiéndose determinado el daño e identificado su origen viene el establecimiento de la responsabilidad para el Estado y junto con ello la reparación del daño, sobre la cual recae todo el peso de la restitución y la prevención de los derechos humanos, y a la que nos referiremos a continuación.

B. *Reparaciones*

Una de las grandes aportaciones jurisprudenciales de la Corte Interamericana es la noción de reparación integral, construida a lo largo de sus años de existencia y ampliando la tradicional indemnización compensatoria. Esta última tiene su sustento en el artículo 63.1 CADH en el que se indica que la Corte dispondrá, si fuera procedente, el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

La práctica inicial consistió en determinar indemnizaciones compensatorias, sin embargo, al mismo tiempo se creó una práctica con base en lo previsto en el artículo 68.2 CADH según el cual “la parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo

país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado”. Así, en los primeros fallos de la Corte de los años 1986 y 1987 contra Honduras, se decidió que como la legislación interna de los países de la región no se había desarrollado de manera satisfactoria, salvo excepciones, ella misma determinaría el monto de dicha indemnización de manera directa, así como las condiciones y los plazos para entregarla a los afectados.⁸ Esta también puede considerarse una de las razones por la cual los puntos resolutorios tan amplios de la sentencia que contienen mandatos específicos, lo que normalmente no sucede en otros tribunales supranacionales de protección de los derechos humanos.

Esta indemnización compensatoria, con todo y sus mandatos específicos, evolucionó hasta establecerse una reparación integral, en la cual se repara el daño en una dimensión múltiple abarcando aspectos de rehabilitación, satisfacción, indemnización y garantía de no repetición.⁹ En este sentido, en los puntos resolutorios, cada vez más extensos, vinculados con la parte de la sentencia en la que se establece el apartado de reparaciones, puede uno encontrarse con mandatos específicos como los siguientes: publicar la sentencia en medios oficiales y medios de comunicación, reconocer la responsabilidad y formular una disculpa pública, levantar monumentos, poner nombres a las calles, construcción de placas simbólicas, la atención médica o psicosocial a las víctimas, dejar sin efectos decisiones por violaciones al debido proceso, o reabrir un proceso, dejar sin efectos una ley, ordenar la reforma a la Constitución, ordenar la expedición de una ley por vacío normativo, pago de indemnizaciones, publicar la sentencia en otro idioma, leer la sentencia por radio o pasarla por televisión, construir una base de datos, estandarizar protocolos de atención para la investigación de violaciones sexuales, conducir eficazmente la investigación y el proceso penal, examinar conductas de ministerios públicos, implementar programas y cursos de educación y capacitación, facilitar recursos para la construcción de un centro comunitario, campañas de concientización y sensibilización, por señalar sólo algunos.¹⁰

Esta situación de excesivos mandatos específicos de cumplimiento complica de manera preocupante el cumplimiento de la sentencia y el impacto que se busca. Cualquier Estado necesitaría un aparato burocrático para dar

⁸ Fix Zamudio, Héctor, “La necesidad de expedir ...”, op. cit., p. 252

⁹ Véase Sergio García Ramírez, “Comentario” al artículo 63.1 CADH en la obra *La América de los Derechos*, México, UNAM, 2013, en prensa.

¹⁰ Pueden verse algunos ejemplos de reparaciones integrales junto con el impacto que provocan en el artículo de Arturo J. Monge “La Corte Interamericana de Derechos Humanos y el impacto de su jurisprudencia en materia de reparaciones” en *Justicia*, Barranquilla, núm. 19, junio 2011, pp. 132-150.

cuenta de los puntos resolutivos contenidos en las sentencias. No obstante, hay mandatos que no tienen mayor problema en su ejecución, como pueden ser los de publicación de la sentencia, el reconocimiento público de responsabilidad, la expresión de una disculpa pública, el pago de la indemnización, la construcción de una base de datos o la revocación de una sentencia. Pero hay otros aspectos que implican reformular prácticamente la política pública del Estado o comprometen directamente a las instituciones públicas en el ejercicio de sus facultades, como expedir una ley, reformar la Constitución o destinar recursos económicos para un determinado cometido. Estas últimas son cuestiones que llegan directamente al gobierno del Estado en cuestión y, por tanto, su realización no es de fácil solución, aun cuando lo que se pretende con este tipo de mandatos especiales es resolver problemas estructurales¹¹ atacando por supuesto el origen del daño y entrando de lleno a la función de prevención de los derechos humanos.

IV. UN CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA CARGADO DE CONTENIDOS

Como sucede con todas las resoluciones, su emisión no es sino la mitad del camino recorrido. Dar cumplimiento a lo mandado constituye un desafío en cualquier ámbito judicial. Si, además, los mandatos son múltiples y en ellos se establecen obligaciones, incluso estructurales, dirigidas a los Estados por haber incurrido en responsabilidad internacional, la cuestión alcanza un grado de complejidad mayor.

Como en todo proceso, hay dos formas de dar cumplimiento a la sentencia. Uno es el espontáneo cuando el sujeto obligado después de haber sido notificado de su obligación realiza los mandatos recibidos. El otro, en cambio, es el cumplimiento forzoso que puede llegar incluso al uso de la fuerza pública. En el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos el cumplimiento forzoso no está previsto, sólo hay un procedimiento ligero para difundir públicamente el incumplimiento en que incurrió un Estado así como un procedimiento para la supervisión del cumplimiento.

A. *Cumplimiento espontáneo y creativo*

Partimos de la siguiente premisa. En materia de derechos humanos, en América Latina la cuestión trasciende el efecto directo de las decisiones

¹¹ Véase Pablo Saavedra, participación en el Congreso “Impacto de ...”, op. cit.

y requiere llegar hasta el Impacto, una vez que se ha superado el cumplimiento, pues es la manera como podrá lograrse un avance en la protección y prevención de los derechos humanos.

Esta situación la refleja también, en lo que al ámbito europeo corresponde, el profesor Armin von Bogdandy, para quien “La relación del derecho internacional público con los ordenamientos jurídico internos es más factible concebirla acudiendo a las instituciones jurídicas de la interpretación conforme al derecho internacional público y al efecto directo de sus normas y obligaciones. Las normas y decisiones internacionales a las que se atribuye claramente efecto directo son en realidad escasas. Una excepción importante es la jurisprudencia de la CrIDH que atribuye efectos directos a sus pronunciamientos. Si tiene éxito pasará de ser una institución internacional a ser una institución supranacional”.¹²

Las sentencias de la CrIDH son obligatorias, imperativas y, por tanto, deben cumplirse espontáneamente, sin embargo no llegan a ser ejecutivas pues queda el cumplimiento en el ámbito de las facultades de los Estados. El cumplimiento espontáneo, no obstante, requiere de una implementación, de una armonización entre las sentencias de la CrIDH y el sistema jurídico nacional en cuestión, con lo cual podrá asegurarse el impacto de la sentencia.

Existen varias vías para realizar esta implementación, hacer más fácil el cumplimiento y asegurar el impacto de las sentencias.

Una primera vía estriba, como bien lo ha hecho ver el maestro Fix Zamudio, en la tendencia, aunque tenue, a expedir disposiciones legales para regular el cumplimiento. Ahí tenemos Costa Rica, en donde en el artículo 27 del Convenio Sede entre el Gobierno de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 10 de septiembre de 1981, quedó establecido que las resoluciones de la Corte y en su caso de su Presidente, una vez comunicadas a las autoridades administrativas o judiciales correspondientes, “tendrán la misma fuerza ejecutiva y ejecutoria que las dictadas por los tribunales costarricenses”. Perú, en donde se han expedido incluso varias leyes, la última y tercera de las cuales es el Código Procesal Constitucional de 31 mayo de 2004, y en la que no se menciona expresamente a la CrIDH pero se establece la obligación de proporcionar documentos y antecedentes a los organismos internacionales u otro elemento necesario. En Colombia se emitió la Ley 288 de 9 de julio de 1996, para establecer instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales

¹² Ver Armin von Bogdandy, “Configurar la relación ...”, op. cit., pp. 291 y 292.

de derechos humanos. En Argentina existe un Proyecto de ley de 17 de abril con número 1,830/99, en el que se hace la propuesta de obligatoriedad de las recomendaciones emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en sus informes confidenciales cuando son dirigidos al gobierno argentino con apoyo en el artículo 50 de la CADH, lo mismo que en Brasil en donde hay un Proyecto de Ley núm. 4667/2004, con la finalidad de regular los efectos jurídicos de las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos y otras resoluciones, en el que se afirma que al tratarse de resoluciones cuya competencia fue reconocida por el Estado brasileño deben producir efectos jurídicos inmediatos en el ámbito de su ordenamiento jurídico.

Esta tendencia, sin embargo, sigue siendo tenue, ya que el resto de los países no cuentan con un ordenamiento legal que expresamente prevea la armonización nacional de una sentencia de un organismo internacional, lo que no quiere decir que deba ser precisamente así o que no se esté produciendo esta armonización entre el ámbito nacional y el internacional.

Otra postura, con menos uniformidad pero más espontánea, consiste en dejar que cada Estado cumpla la sentencia con los medios que estén a su alcance y de manera creativa, lo que en opinión de Pablo Saavedra ha demostrado la experiencia reciente de los últimos 8 años. Hay ejemplos claros de interpretaciones evolutivas dentro del derecho nacional paradigmáticas. Así sucedió, por ejemplo, en Colombia, donde procede el Recurso de revisión para revisar una decisión interna en caso de una sentencia de la Corte Interamericana, superándose la institución de la cosa juzgada. En Panamá donde bajo el principio de aplicación de la ley o decisión más favorable, se aplican las sentencias de la CrIDH, o bien en Guatemala, en donde se siguió la sentencia de la CrIDH que determinó dejar sin efecto una pena de muerte, por lo que se instruyó un juicio nuevo en el que no se aplicó.

La cuestión que debe analizarse en esta tendencia estriba en que si bien estamos frente a un cumplimiento abierto con base en la normativa existente, la estabilidad de esa conducta resulta en apariencia muy frágil.

Una tercera posición es la que consiste en que la propia CrIDH, con base en sus años de experiencia, especialmente de la obtenida en la supervisión del cumplimiento, emita algunos lineamientos relacionados con las mejores prácticas en esta materia. Pudiera cuestionarse que con ello se estaría entrometiendo en aspectos de naturaleza nacional, sin embargo, después de advertir el contenido y alcance de los diferentes mandatos de reparación integral, esos lineamientos vendrían a ser una posición bastante mesurada.

Una cuarta posición, que ya está en activo, es aquella que tiene naturaleza preventiva, a través de las sentencias nacionales que introducen en las

mismas la jurisprudencia interamericana o bien mediante el control de convencionalidad que permite introducir los estándares mínimos de protección de los derechos humanos a nivel nacional.

B. *Supervisión de cumplimiento*

Como el cumplimiento espontáneo queda a la buena voluntad de los Estados y ésta siempre es muy corta, salvo honrosas excepciones, pero teniendo presente que no existe propiamente un cumplimiento forzoso de las sentencias, a la Corte no le ha quedado otro camino que cifrar buena parte de sus esperanzas en la supervisión del cumplimiento.

Este procedimiento fue creado para determinar si un Estado ha cumplido con la reparación integral ordenada, aunque en un inicio sin base reglamentaria y cuestionado por Panamá en el caso Baena Ricardo y otros, bajo el argumento que la etapa de cumplimiento de sentencias no estaba prevista por las normas que regulaban las funciones de la Corte, quedando en la esfera política de la Asamblea General de la OEA, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 65 CADH, ya que dicha norma únicamente establece obligaciones a cargo de la Corte y no establece obligación alguna para los Estados partes, así como tampoco otorga derechos a la Corte ni le otorga competencia para supervisar el cumplimiento de sus sentencias.

La Corte dio respuesta a esta inquietud argumentando que no es posible dar aplicación al artículo 65 CADH sin supervisar la observancia de sus decisiones, ya que dicho artículo obliga a señalar los casos ante la Asamblea General de la OEA en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos. Ciertamente es una interpretación que deriva del precepto aludido, sin embargo, hace falta algo más contundente, porque bien podría haberse interpretado que la Corte sólo tendría que informar lo que encontrara más no buscar el cumplimiento con un procedimiento de supervisión.

Como quiera que sea, dejar el cumplimiento en manos de la Asamblea General acarrearía la consecuencia de no pasar al Pleno de la Asamblea porque tal y como está previsto el mecanismo en la Carta de la OEA, con una sola opinión en contrario en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, la que tomará una decisión para transmitir a este último y de ahí a la Asamblea General, podría quedar paralizado el asunto.

Coincidimos con Manuel Ventura en el sentido que anteriormente había falta un mecanismo para dar efecto útil al artículo 65 CADH, ya que ante su ausencia y el trámite ante la OEA se causaba una impresión equivo-

cada del grado satisfactorio de cumplimiento de las sentencias y resoluciones de la Corte, ya que los casos no se pueden cerrar hasta que ha habido un cumplimiento total de la sentencias, pese a que el grado de cumplimiento parcial de las mismas es muy alto. Además, en caso de incumplimiento nunca podría archivarse un asunto pues se requeriría que la Asamblea exhortara al Estado incumplidor.¹³

El cumplimiento debe supervisarse, sobre todo para cumplir con el artículo 65 que establece la obligación de indicar los casos ante la Asamblea General de la OEA en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos. Además, el archivo de los expedientes es prácticamente imposible ya que para que la Asamblea Plenaria de la OEA exhorte al Estado incumplidor debe realizarse el procedimiento de incumplimiento que vimos puede ser fácilmente obstaculizado, aunque hay que reconocer que casos han habido, como los de Aloeboetoe y otros, y Gangaram Panday en contra de Suriname.¹⁴

Por ello, era pertinente, y lo sigue siendo hoy en día a pesar de lo que se ha avanzado, la insistencia del entonces Presidente de la Corte Interamericana, Antonio A. Cançado Trindade, en el 2001 y en el 2002, de asegurar el monitoreo continuo del fiel cumplimiento de todas las obligaciones convencionales de protección, y en particular de los fallos de la Corte, a lo que denominaba garantía colectiva, adicionando al final del artículo 65 de la Convención la frase: “La Asamblea General los remitirá al Consejo Permanente, para estudiar la materia y rendir un informe, para que la Asamblea General delibere al respecto.” Así se supliría la laguna en cuanto a un mecanismo a operar en base permanente para supervisar la fiel ejecución por los Estados partes demandados de las sentencias de la Corte. En el mismo sentido pero en el plano del derecho interno de los Estados partes también sugirió agregar al final del artículo 68 de la Convención, un tercer párrafo que dijera: “En caso de que dicho procedimiento interno todavía no exista, los Estados partes se comprometen a establecerlo, en conformidad con las obligaciones generales estipuladas en los artículos 1 y 2 de esta Convención”.¹⁵

¹³ Véase “La supervisión del cumplimiento de sentencias en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos” en *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, Madrid, núm. 18, 2007, p. 171.

¹⁴ Puede consultarse OEA AG/Res 1330 (XXC-0/95, “Observaciones y Recomendaciones al Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, resolución aprobada en la novena sesión plenaria, celebrada el 9 de junio de 1995.

¹⁵ Véase Corte IDH, *El sistema interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI. Informe: bases para un proyecto de protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos para fortalecer su mecanismo de protección*, t. II, mayo 2003, p. 369.

Fue hasta la expedición del nuevo Reglamento de la Corte Interamericana, adicionado en sesión del 29 de enero de 2009, que se introdujo normativamente, en el artículo 63, la facultad de supervisión del cumplimiento. Básicamente se formalizó la práctica que se venía realizando. De esta manera, la supervisión se realiza mediante la presentación de informes y sus correspondientes observaciones, se puede requerir a otras fuentes de información de datos y cuando se considere conveniente puede convocarse a las partes a una audiencia para supervisar el cumplimiento. Con toda la información se determina el estado del cumplimiento de lo resuelto y se emite la resolución pertinente.

El mecanismo quedó, entonces, en manos de la CrIDH y le representa a este organismo internacional un gran esfuerzo, casi de la misma entidad que el que corresponde a la emisión de una sentencia.

La experiencia obtenida en la aplicación del procedimiento de supervisión de cumplimiento ha sido intensa, a grado tal que el mayor número de resoluciones provienen de esta etapa procedimental. Inclusive se hace supervisión de cumplimiento por temas, como el derecho a la salud en los casos colombianos o la situación de tierras en los casos paraguayos.

A pesar del avance logrado con la reforma al Reglamento de 2009, hay cuestiones que todavía deben resolverse. Por principio de cuentas, el procedimiento quedó establecido a nivel de Reglamento, no a nivel del Estatuto de la CrIDH ni de la Convención Americana. Dado el número y alcance de las resoluciones que se emiten en esa etapa debiera pensarse en incluir el procedimiento en otro instrumento con mayor nivel jurídico.

Por otra parte, el cúmulo de trabajo es intenso por lo que en un futuro no muy lejano deberá pensarse en la intervención de otras instancias para auxiliar a la CrIDH en esta gran labor. En buena medida debiera seguirse analizando la enmienda que se propuso a la Convención Americana para hacer posible que los incumplimientos lleguen a la Asamblea General de la OEA y también para procurar que los Estados establezcan un procedimiento interno de supervisión de cumplimiento, residenciado quizá en los organismos de protección de los derechos humanos o en los congresos legislativos.

V. IMPACTO DEPENDIENTE DE LA SUPERVISIÓN DE CUMPLIMIENTO

A diferencia de lo que acontece en el ámbito nacional, ante la imposibilidad de establecer un cumplimiento forzoso la CrIDH ha tenido que introducir la práctica de la supervisión de cumplimiento, pero esta labor, contrariamente

a lo que pudiera pensarse, no quedó del todo residiendo en la CrIDH. La cuestión se ha trasladado sutilmente a las partes, lo que trastoca la noción de autoridad pública internacional que debe recaer en esta clase de organismos supranacionales y con lo cual lo que empezó con las partes en el ámbito nacional termina precisamente con ellas en ese mismo ámbito, volviéndose una situación cíclica. Esta cuestión resulta algo natural y retoma lo que se ha sostenido en torno al nuevo derecho público internacional, en cuanto que al final del día debe buscarse la fortaleza del sistema en aspectos nacionales.

A. Impacto en manos de las partes

La supervisión de cumplimiento se hace por los Informes que se solicitan a las autoridades y las observaciones que sobre los mismos realizan las partes. Incluso, la Corte puede convocar a éstas a una audiencia para supervisar el cumplimiento de sus decisiones. En resumidas cuentas, el cumplimiento recae en la buena voluntad que puedan tener las partes para llegar a un arreglo en los términos del cumplimiento. Esta ha sido una salida bastante útil para evitar lo más posible el incumplimiento.

Si las cosas están así, resulta entonces que el impacto que pueda producir una sentencia no reside del todo en los términos en que fue redactada la sentencia, como tampoco en la determinación del daño y su origen, más bien queda en manos de las partes. Si ellas están de acuerdo, el cumplimiento se realizará de una manera tal que produzca un impacto en el sistema jurídico nacional. Pero si ellas no están por la labor del cumplimiento, su posible implementación puede resultar un artificio que no llegue a nada. La apuesta en la que está inmersa la CrIDH es interesante, toda vez que la subsidiariedad que impregna la participación del Sistema Interamericano retorna a su origen nacional.

B. Labor intensa con regreso a lo nacional

El trabajo que ahora debe realizar la CrIDH no es poco, aun cuando se encuentren cumplidos más del 80% de los contenidos de las sentencias. Por tanto, no hay otro camino que regresar a lo nacional, en el sentido que la supervisión del cumplimiento recae ahora en los actores nacionales, destinatarios de las sentencias, y el posible fortalecimiento de esta etapa pasa indefectiblemente por la participación de actores nacionales para intervenir directamente en la supervisión del cumplimiento.

De esta manera, siguiendo con nuestras referencias al nuevo derecho público, entonces tenemos que preguntarnos cuál será, bajo los términos indicados, el alcance de la autoridad pública internacional, porque en este caso no sólo es la CrIDH sino que también participan los actores nacionales. Dicho en otros términos, las autoridades públicas nacionales terminan ampliando su autoridad mediante la colaboración que puedan aportar los propios individuos que fueron objeto de la transgresión de los derechos humanos.

En este sentido, debe reconocerse que el concepto de autoridad pública internacional en materia de supervisión de cumplimiento excede lo informal y puede trasladarse a otros agentes de la “comunidad internacional” (Tomuschat).¹⁶

VI. CONCLUSIÓN

El impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos resulta ser clave en el futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pues un organismo internacional que emita resoluciones y que las mismas además de ser cumplidas logran producir una huella en el sistema jurídico nacional, puede considerarse que tiene un futuro esperanzador.

El caso de la protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano es particularmente especial. Lo que estamos viendo es una competencia interna entre la protección y la prevención de los derechos humanos, con prevalencia, notoriamente, a nuestro parecer, de la función preventiva. Bajo el esquema que presenta el Sistema Interamericano la apuesta está cifrada en hacer cumplir un principio de subsidiariedad, basándolo en evitar a toda costa que las violaciones de derechos humanos se reproduzcan como consecuencia de un mismo patrón.

La técnica que pone en juego el origen del daño y las reparaciones basadas en aspectos estructurales llega, sin ninguna duda, al corazón de los Estados. Esta manera de proceder es jurídicamente aceptable, pero bajo un contexto político es muy probable que no alcance el nivel de aceptación suficiente para mantenerse. No parece de fácil recibo que un organismo internacional termine cambiando las políticas públicas y deje precisamente las acciones que llevan esa misión a los actores nacionales. La apuesta es valiente, y quizá sea la única que se tiene, pero no hay que olvidar que está sostenida con alfileres.

¹⁶ Ver Armin von Bogdandy, “El derecho internacional como derecho público” en *Hacia un nuevo derecho público. Estudios de derecho público comparado, supranacional e internacional*, México, UNAM-IJ, 2011 p. 117.

Por otra parte, hemos tratado de trasladar la noción de autoridad pública internacional a la CrIDH, con las consecuencias que esta nueva noción arrastra. Participamos de la nueva noción de derecho público internacional, en cuanto toma la esencia del derecho público, tradicionalmente nacional, y lo lleva al ámbito internacional, ámbito este último marcadamente ajeno a lo nacional. Este nuevo entendimiento resulta inteligente en cuanto que permite tomar lo mejor de lo nacional para llevarlo a lo internacional, sin desdoro de ninguno de los dos ámbitos, pero sobre todo, deja recaer el peso de la autoridad pública de los organismos internacionales en principios propios de lo nacional, como está sucediendo en la labor que viene desarrollando la CrIDH.

Lo que estamos viendo debe servir de ejemplo para construir soluciones en torno a temas que están superando ampliamente al derecho. La noción de “autoridad pública internacional”, junto con la nueva de “Derecho Público”, podría ayudar a avanzar en la regulación jurídica de campos en los que nos adentramos sin siquiera saber lo que depare el futuro.

Un ejemplo lo constituyen los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en donde el derecho a la alimentación es un verdadero problema no sólo frente al Estado, sino ante las empresas internacionales o actores no estatales que tratan de dominar la tierra y sus productos, un mercado al fin y al cabo. Incluso, se piensa en la creación de una Corte Internacional de Derechos Humanos que tenga la posibilidad de controlar a estos nuevos actores no gubernamentales. De esta manera, estoy seguro que la noción de “autoridad pública internacional” podría ayudar a llevar límites y principios con los que pudiera contrarrestar esta situación.

Otro ejemplo lo encontramos en el sector internacional, cada vez más intenso, en el cual las relaciones privadas están siendo la principal actividad internacional, me refiero a las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (Internet, con los problemas de seguridad pública que estamos viendo, redes sociales y otras más). El derecho privado, que es donde nace este fenómeno, está superando con mucho las actividades del derecho público por la simple y sencilla razón de que no estaba pensado que las cosas se presentaran así. La toma de decisiones y la afectación que ello conlleva se encuentra ahora en las grandes empresas internacionales, que vienen a desempeñar el papel de autoridades públicas internacionales. Por tal motivo, esta noción también podría ayudar a analizar el fenómeno desde el punto de vista del nuevo derecho público.