

El alcance de los pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: ¿un debate etimológico?

POR IGNACIO RACCA

Sumario: I. Introducción. — II. La competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. — III. Primera pauta interpretativa: el sentido etimológico de la palabra “recomendación”. — IV. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. — V. La opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. — VI. ¿Hay obligación sin sanción? — VII. Conclusión.

I. Introducción

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, los resabios de una Europa occidental arrasada por la guerra y el descubrimiento de un plan genocida sistemático avanzado en su marcha, producto de una ideología fascista que materializó su punto máximo de destrucción, llevaron a los líderes mundiales a contemplar la necesidad de reconocer a cada ser humano una serie de derechos básicos, inherentes a su propia existencia.

En tal sentido, los sistemas regionales de promoción y protección de los derechos humanos (en adelante DD.HH.) que conocemos en la actualidad (interamericano, europeo y africano) efectivamente encuentran su gestación a mediados del siglo XX.

La consolidación del sistema interamericano, dentro del marco de la Organización de los Estados Americanos tuvo como primera finalidad el reconocimiento de ciertos valores básicos: la libertad personal, la justicia social (como surge del propio preámbulo de la CADH (1)), y la acep-

ción del principio de dignidad personal; esto es, entender al hombre como un fin en sí mismo y no como un medio.

Tales principios, cuya consolidación otorga legitimidad al orden social y político de cualquier estructura estatal dominante, llevaron progresivamente a la creación de un sistema complejo de procedimientos, que derivó en lo que fue una primaria gestación de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos.

De este modo, en el año 1948 (“año de la utopía”, como refiere Cecilia Medina Quiroga (2)), se crea la OEA, organización dentro de la cual nace la CIDH, y se aprueba la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. En este primer término, la finalidad de la Comisión era simplemente la de promover la aplicación y el reconocimiento de los DD.HH., competencia ciertamente distinta de la que varios Estados admiten actualmente.

Con el paso del tiempo, y atravesando las cuatro etapas fundamentales que advierte Cançado

(1) Convención Americana sobre Derechos Humanos (o Pacto de San José de Costa Rica), suscrita en dicha locación el 22/11/1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Aprobada mediante la ley 23.054 en nuestro país, publicada el 27/3/1984, y ratificada el 14/8 del mismo año, actualmente se encuentra también adherida por Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, tanto

Trinidad y Tobago en 1988 como Venezuela en el año 2012 han denunciado la Convención, mecanismo previsto por su art. 78, mediante el cual el Estado parte se retira del contralor y conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir de su entrada en vigencia, un año después de cada fecha respectiva.

(2) MEDINA QUIROGA, Cecilia, “La convención americana, teoría y jurisprudencia”, Centro de Derechos Humanos - Facultad de Derecho - Universidad de Chile, San José de Costa Rica, 2005, p. 2.

Trinidad (3) (antecedentes, formación, consolidación y perfeccionamiento), el esquema interamericano se afianzó. Con el surgimiento de la CADH, la Comisión pasó a ocupar un rol central en el mismo, desligándose de ese primer rol meramente promocional. Adquiere vigencia el sistema interamericano de protección, cuya finalidad es la de velar por el cumplimiento de las garantías reconocidas por cada Estado parte; así, se erige la Corte IDH como custodia de la CADH, con la facultad de condenar al Estado y disponer la reparación pertinente.

Pero, entonces, ¿qué rol tiene la Comisión? Si bien desarrollaremos la cuestión a continuación, cabe adelantar que su papel ha sufrido grandes cambios a partir de la vigencia de la CADH, a punto tal que se le reconoce, entre otras potestades, la posibilidad de efectuar *recomendaciones* (art. 51, inc. 2).

El *quid* de la cuestión pasa por determinar el valor jurídico de esas recomendaciones. ¿Pueden obligar al Estado parte o resultan meramente una guía de interpretación para el caso en concreto? ¿Tiene el Estado la facultad de desoír el informe de la CIDH?

La jurisprudencia argentina ha transitado un camino sinuoso a la hora de definir el alcance de este tipo de procedimientos; algo similar ha

(3) Según advierte el actualmente juez de la Corte Internacional de Justicia, desde la utopía primaria hasta la efectiva vigencia del sistema de protección existieron cuatro etapas: "la fase de los antecedentes de dicho sistema, que comprendería la adopción de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y de otros instrumentos jurídicos que la precedieron o que la siguieron, b) el período de formación del sistema, con la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la gradual expansión de sus competencias, c) la fase de consolidación del sistema, a partir de la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y d) la etapa del perfeccionamiento del sistema, producto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la adopción de protocolos adicionales a la Convención Americana" (conclusión extraída de "La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe" (versión preliminar), documento de Naciones Unidas, A/Conf.157/PC/63/Add.3, del 18/3/1993, ps. 13 a 27, según interpretación de FAUNEZ LEDESMA, "El sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: aspectos institucionales y procesales", Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 2004, 3ª edic., p. 27.

sucedido con la doctrina, como así también con los pronunciamientos de la propia CIDH. A continuación, intentaremos brindar un análisis crítico de cada uno de esos puntos, brindando una conclusión que permita dar una solución al interrogante planteado.

II. La competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Si bien no es la finalidad de este trabajo la de exhibirse respecto de la organización, tareas y funciones que lleva a cabo la Comisión, cualquier análisis que pueda formularse respecto del alcance de sus decisiones quedaría en alguna medida trunco si no se hiciese a través de una exposición integral de su estructura y competencias.

De este modo, como se adelantó, cuando nació la CIDH, por una simple resolución de uno de los órganos de la OEA, en modo alguno se previó el alcance y las funciones que ésta posee en la actualidad. En un inicio, su tarea era una sola: la *promoción* entre Estados americanos del respeto de los DD.HH., sin asignársele una competencia concreta para llevar a cabo tal propósito.

Antes de su consolidación definitiva como órgano de contralor escudado en la CADH, el estatuto original de la Comisión (4) establecía el marco de sus competencias. Además de su atribución genérica de consolidar el respeto de los derechos básicos, se preveía la posibilidad de que elaborara estudios e informes, formulara recomendaciones e inclusive encareciera a los Estados que proporcionaran información sobre las medidas adoptadas en la materia.

(4) Estatuto original de la CIDH, previo a sus posteriores reformas, aprobado el 25/5/1960. Su art. 9 le asignaba como funciones las de: "a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América; b) formular recomendaciones, en caso de que lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros en general, para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro de sus legislaciones internas y tomen, de acuerdo con sus preceptos constitucionales, medidas apropiadas para fomentar la fiel observancia de esos derechos; c) preparar los estudios e informes que considere convenientes en el desempeño de sus funciones; d) encarecer a los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informaciones sobre las medidas que adopten en el orden de los derechos humanos; y e) servir de cuerpo consultivo de la OEA en materia de derechos humanos".

Deviene casi innecesario aclarar que, al menos en su origen, no pareciera que la Comisión fuera creada como un organismo con capacidad para sancionar u obligar a un Estado parte. A partir de una exégesis literal de sus funciones (recomendar, encarecer), daría la impresión de que, al menos inicialmente, no se creó la CIDH con la finalidad de someter a los Estados a un control riguroso desde sus funciones.

Más allá de las posteriores modificaciones que sufrió el estatuto, a la fecha el instrumento central mediante el cual se dispone las funciones de la Comisión es, en efecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Salvando los casos de los Estados miembros de la OEA que no han aprobado o ratificado dicho tratado, respecto de los cuales la CIDH permanece según sus anteriores funciones, la competencia de este organismo estará prevista según los arts. 33 y ss. de la CADH.

Así, en cuanto interesa destacar, el art. 33, inc. 1, reconoce la competencia de la Comisión para “conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes”. Una primera observación de este precepto permite admitir cierta relación de jerarquía de contralor entre la Comisión y los Estados, toda vez que trata justamente del conocimiento sobre el *cumplimiento* de las obligaciones oportunamente adoptadas por este último. Se descarta ese rol primario, meramente consultivo o promocional de la CIDH.

El art. 41, que en gran medida recepta las funciones que ya se le atribuían a la Comisión en su estatuto original, prevé también la posibilidad de que ésta formule *recomendaciones* a los Estados. Sin dudar del valor jurídico y político de estas observaciones, la propia etimología de la palabra nos lleva a pensar de un modelo de control laxo. Nos adelantaremos respecto en ese punto más adelante; más allá de que, de un vistazo de sus funciones, no surge tampoco la posibilidad de que la Comisión, por ejemplo, obligue a las partes.

Algo distinto sucede con la Corte IDH, organismo al cual la propia Convención le reconoce directamente la facultad de controlar y obligar a los Estados, los cuales se *comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes* (art. 68, inc. 1).

La palabra *recomendaciones* vuelve a aparecer en el art. 50, inc. 3, como posibilidad de acercamiento entre la CIDH y el Estado parte; inmediatamente (art. 51, inc. 1) se prevé la posibilidad de incumplimiento de aquellas recomendaciones, al disponerse un plazo de tres meses sin que el asunto se haya solucionado, a partir de lo cual la Comisión podrá emitir el informe pertinente.

Sin embargo, la cuestión se torna aún más sinuosa a poco que nos adentremos en las últimas dos disposiciones que regulan las tareas del organismo, toda vez que, mientras el inc. 2 del art. 50 afirma que el Estado *debe* tomar las medidas que le competan para remediar el asunto, el inc. 3 paralelamente prevé la posibilidad de que la Comisión decida si el Estado ha tomado *o no* medidas adecuadas y si publica o no su informe.

III. Primera pauta interpretativa: el sentido etimológico de la palabra “recomendación”

Como ya se adelantó, al analizar el alcance de los pronunciamientos de la Comisión, no podemos dejar de lado el lenguaje escogido para definir los mecanismos procesales, si se quiere, a través de los cuales este organismo exterioriza sus puntos de vista.

Recordemos que, inicialmente, las funciones de la CIDH fueron designadas por el Consejo de la OEA (5). El primer estatuto, como ya se adelantó, le asignaba entre otras funciones la de *formular recomendaciones* a los gobiernos de los Estados miembros y *encarecer* a éstos a que le proporcionen información sobre las medidas adoptadas en la materia.

El estatuto actual (6) sigue dicha línea argumental. Si observamos el art. 18, que especifica las funciones y las atribuciones de la Comisión, podemos ver que se utiliza nuevamente la expresión *formular recomendaciones* (inc. b). Se sustituye *encarecer* por *solicitar*, en torno a los pedidos de información (inc. d). No parece que existieran grandes modificaciones orgánicas al sentido consultivo del organismo.

(5) 5ª Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, punto VIII-II.

(6) Aprobado mediante la resolución 447 (IX-O/79) adoptada por la Asamblea General de la OEA en su noveno período ordinario de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, el 31/10/1979.

Por su parte, para los Estados que han ratificado la CADH, este instrumento asigna otras funciones a la Comisión, dentro de la cual lógicamente destacamos la de constituir una primera etapa de admisibilidad de los casos que eventualmente atiende la CIDH, solo bajo instancia de ésta.

Y, si bien sus funciones no cambian sustancialmente (si comparamos las atribuciones del art. 18 del Estatuto contra las del art. 41 de la CADH no encontraremos mayores diferencias), sí podemos notar una modificación en lo que hace a la información solicitada a los Estados parte, los que ahora se obligan a proporcionar ésta según la CIDH lo solicite (arts. 42 y 43). También se incluye la expresión *proposiciones*, como otra de las herramientas con las que cuenta (art. 50, inc. 3).

Como el sentido del presente acápite propone, un primer análisis de la cuestión traída a estudio mediante este trabajo lleva a efectuar una exégesis etimológica de los términos que emplea la Convención. De tal modo, la palabra *recomendar* tiene varias acepciones, siendo aplicable al caso la de “aconsejar algo para bien suyo”. Las *proposiciones*, como efecto y acción de hacer una propuesta, hacen referencia a la “idea que se manifiesta y ofrece a alguien para un fin” (7).

No es muy difícil concluir en que ninguno de esos términos implica, al menos desde su origen y sentido, una correspondencia desde el destinatario requerido o propuesto, y esto es, en alguna medida, reconocido inclusive a partir de la doctrina más optimista en la materia; mientras que Faunez Ledesma admite que el lenguaje utilizado por la Convención no parece atribuir un carácter vinculante a las recomendaciones (8), Hitters

(7) Real Academia Española, disponible en línea en www.rae.es, para esta referencia y la anterior.

(8) “No obstante que el art. 33 de la Convención menciona a la Comisión entre los órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en la Convención, debe observarse que las atribuciones de la Comisión comprenden, únicamente, la formulación de proposiciones y recomendaciones (art. 50), o de opiniones y conclusiones (art. 51), lo cual no parece atribuir carácter vinculante a las mismas. El lenguaje utilizado por la propia Comisión tampoco es concluyente, en cuanto muchas de sus decisiones o informes incluyen expresiones como ‘recomendar’, ‘invitar’, o ‘solicitar’, según se afirma en FAUNEZ LEDESMA, op. cit., p. 501. En idéntica oportunidad afirmó

las diferencia de las sentencias de la CIDH (9). Albanese, por su parte, sitúa el término en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, otorgándole así una entidad mayor al que etimológicamente parece tener (10).

Si bien no descartamos un análisis del término desde una exégesis integral, en lo que hace al marco jurídico-político correspondiente, como veremos a continuación, pareciera que éste —como propone Albanese— excede el aspecto etimológico primario; el cual, no quedan dudas, no conlleva implícitamente la necesidad de correspondencia entre la recomendación primaria y un eventual cumplimiento por parte del Estado parte.

IV. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Como se adelantó, no resulta pacífico el sendero jurisprudencial por el cual optó la Corte Suprema; en cambio, el transcurso de casi veintidós años de pronunciamientos disímiles en cierta medida ha dejado librado a la interpretación el criterio del máximo tribunal de la Nación.

que “[c]iertamente, el informe de la Comisión no es una sentencia” (p. 503).

(9) “Corresponde preguntarse si las ‘decisiones’ de la Comisión tienen valor vinculante. Antes que nada importa destacar que el tema es ríspido, ya que dicho cuerpo no goza de jerarquía jurisdiccional en sentido estricto, y por ende no dicta ‘sentencias’ como la Corte Interamericana, aunque se ve una gran similitud con éstas. La Comisión produce Informes, Conclusiones y Recomendaciones, que por lo menos poseen un notorio valor moral, jurídico y político” (HITTERS, Juan C., “¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de constitucionalidad y convencionalidad)”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, nro. 10, julio-dic. 2008, p. 136).

(10) Establece la reconocida doctrinaria que “[e]l término recomendaciones ha sido utilizado con vastedad en los instrumentos internacionales de diversa índole. En el contexto del derecho internacional de los derechos humanos, en general, y en de las peticiones individuales, en particular, se entiende por recomendación la facultad que tiene un órgano internacional de requerir a un Estado la adopción de determinadas medidas, de acuerdo con los compromisos internacionales asumidos, en beneficio de las personas que se encuentran o se han encontrado bajo su jurisdicción” en ALBANESE, Susana, “La Corte Suprema y el alcance de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana 1994-2014”, *revista Pensar en Derecho*, nro. 5, año 3, Eudeba, Buenos Aires, 2014, p. 113.

Sin perjuicio de ello, entendemos que, justamente, el tiempo transcurrido entre los precedentes que se señalarán a continuación, las diferencias en las integraciones respectivas de la Corte, y, principalmente, el cambio de paradigma en materia de derecho internacional de los derechos humanos, son factores que justifican la ausencia de un criterio sólido y conteste.

a) Un puntapié inicial: el fallo “Bramajo”

En el año 1996, al fallar en el caso “Bramajo” (11), la Corte establece una primera pauta en materia de interpretación de los informes de la CIDH. Sin embargo, y más allá de que posteriormente volvería atrás sobre su palabra, el fallo en sí deja algunos baches que no pueden dejar de analizarse.

Es que, si bien este antecedente probablemente resulte una de las cartas más fuertes al apostar al carácter vinculante de la CIDH, lo cierto es que las particularidades del fallo más el resultado de los posteriores precedentes en la materia llevan, a nuestro criterio, a abandonar dicha postura.

Desde un primer término, no podemos soslayar que la cita a la Comisión en verdad tiene como objeto convalidar una postura interpretativa menos beneficiosa que la que se correspondía con la legislación nacional. Así, en “Bramajo” se discutía si el plazo de aquel entonces del art. 1 de la ley 24.390 (12), que regula el art. 7 inc. 5 de la CADH, en cuanto a la razonabilidad de los períodos de prisión preventiva, era de aplicación automática, o si, en cambio, resulta una guía que debe ser valorada junto a otros parámetros (complejidad de la causa, pluralidad de intervinientes, actividad de las partes, etc.). La postura de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, en efecto, era la más beneficiosa, toda vez que derivó en la excarcelación del imputado, al considerar que el término objetivo de

tres años de prisión preventiva había sido superado.

La Corte, en cambio, se valió de una opinión de la CIDH para sostener la tesis contraria. Así, en primer lugar, se estableció nuevamente que el apartado del art. 75, inc. 22, CN que refiere que los pactos con jerarquía constitucional rigen “en las condiciones de su vigencia”, hace referencia a la necesidad de consideración de la jurisprudencia de los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación (13).

Al respecto, concordamos con la opinión de Bidart Campos, Quiroga Lavié y Manili, entre otros, en cuanto a que “las condiciones de su vigencia” son, justamente, las reservas y aclaraciones efectuadas por cada Estado parte a la hora de ratificar o adherirse a un tratado internacional; es decir, en cuanto implique a éste una obligación en concreto. No desconocemos, sin embargo, que esta postura no ha sido unánime, y que otro sector de la doctrina, encabezado por Ekmekdjian (14),

(13) “Bramajo”, op. cit., consid. 8: “Que la ‘jerarquía constitucional’ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha sido establecida por voluntad expresa del constituyente, ‘en las condiciones de su vigencia’ (art. 75, inc. 22, párr. 2) esto es, tal como la convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. De ahí que la opinión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debe servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado argentino reconoció la competencia de aquella para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana, art. 2 de la ley 23.054 (confr. doctrina de la causa G.342.XXVI. ‘Giroldi, Horacio David y otro s/ recurso de casación’, sentencia del 7 de abril de 1995)”.

(14) Desarrolla una interesante línea doctrinaria Pizzolo en lo que puede entenderse de “las condiciones de [la] vigencia” de los tratados: así, refiere que para Bidart Campos es una pauta que indica que se debe tomar en cuenta las “reservas y aclaraciones” de todo tipo que la Argentina incluyó en el instrumento mediante el cual llevó a cabo, es decir, la ratificación o adhesión internacional, a cada uno de los once instrumentos mencionados; que, según expresa Quiroga Lavié, si los Estados han formulado “reservas o declaraciones interpretativas” en los términos de la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados a la hora de ratificar un tratado, ellas forman parte del mismo; menciona que para Manili la frase en cuestión significa que los tratados se “incorporan” al derecho argentino siempre y cuando “estén vigentes en el ámbito internacional”, con las “reservas aceptadas” por los demás Estados parte y con

(11) CS, “Bramajo, Hernán J. s/inc. de excarcelación -causa 44.891-”, B. 851. XXXI, 12/9/1996.

(12) Conocida popularmente como “la ley del dos por uno”, la ley 24.390 establecía un plazo fijo de dos años, prorrogables por otro año, y por seis meses más en caso de actividad recursiva contra la sentencia definitiva, como lapso razonable de detención preventiva de un individuo en el marco de un proceso penal. La normativa en ese entonces, además, preveía que, transcurrido dicho plazo, cada día en prisión preventiva debería computarse doble.

adhiera a la interpretación que lleva a cabo la Corte Suprema, tanto en éste precedente como su predecesor "Giroldi" (15).

Posteriormente, sostuvo que la opinión de la CIDH "debe servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado argentino reconoció la competencia de aquélla para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana". La Corte deja en claro su opinión, conforme a la doctrina establecida en el cit. precedente "Giroldi". Sin embargo, si bien en dicho fallo se efectuó un razonamiento similar, no se le atribuyó carácter vinculante a los pronunciamientos de la Comisión, como sí se hizo en "Bramajo", sino que se entendió lo propio respecto de las sentencias de la CIDH (16).

En definitiva, y con aquellas salvedades, la Corte aplicó la postura de la Comisión plasmada en el informe sobre el caso 10.037 de la República Argentina del 13/4/1989, según el cual se estableció el "plazo judicial", es decir, se reserva la decisión sobre la razonabilidad de la extensión de la detención en el marco de un proceso penal únicamente al juez interviniente, siempre según las características particulares del caso, descartándose la posibilidad de afirmar plazos automáticos.

Así, en este primer precedente, la Corte Suprema va más allá de lo que establece la propia CADH, otorgándoles carácter vinculante a los informes de la CIDH, decisión sobre la cual, como adelantamos, volvería más adelante.

las "declaraciones interpretativas" formuladas. Por último, cita a Ekmekdjian como respaldo de la opinión de la Corte, a la cual también se suma, por entender que es la que mejor concilia con el principio de la tutela efectiva o eficacia directa propio del derecho internacional de los derechos humanos al que nuestro sistema se abre (PIZZOLO, Calógero, "La validez jurídica en el ordenamiento argentino. El Bloque de Constitucionalidad Federal", LA LEY 2006-D, 1023).

(15) CS, "Giroldi, Horacio D. y otro s/recurso de casación -causa 32/93-", G. 342. XXVI., 7/4/1995.

(16) "Giroldi", cit., consid. 11, párr. 2: "De ahí que la aludida jurisprudencia deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado Argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana".

b) Una primera reconsideración: el fallo "Acosta" (17)

En la sentencia por la cual se analizaba la procedencia del hábeas corpus presentado en favor de diversos condenados por el copamiento del cuartel de La Tablada del 23 y 24/1/1989, la Corte volvió a expedirse sobre las facultades de la Comisión.

Desde un puntapié inicial, la Corte Suprema establece que la decisión que los Estados parte se comprometen a cumplir es la de la Corte Interamericana, descartando, cuanto menos tácitamente, idénticos términos de obligación respecto de la Comisión (consid. 9).

Así, sin soslayar las opiniones vertidas en los casos "Giroldi" y "Bramajo", los fundamentos del fallo se centraron en lo resuelto por la CIDH en la opinión consultiva 13/93, en cuanto se afirmó que, si bien la CIDH tiene facultades para determinar si la norma de un Estado parte resulta o no violatoria de las obligaciones que éste ha asumido al ratificar o adherir a la CADH, ésta no tiene competencia para dictaminar si contradice el ordenamiento jurídico de dicho Estado (18).

Por otro lado, se citó el informe 30/97 del caso 10.087 (al cual también se hizo referencia en "Bramajo"), por el cual la propia Comisión admitió no

(17) CS, "Acosta, Claudia B. y otros s/hábeas corpus", A. 61. XXXIV, 22/12/1998.

(18) "Acosta", cit., cons. 11: "Que, por otra parte, las funciones de la Comisión Interamericana fueron ponderadas por la Corte Interamericana, al pronunciarse en la Opinión Consultiva OC 13-93 solicitada por la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, al expresar que '... la atribución otorgada a la Comisión para formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados Miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales o el compromiso de los Estados de adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades garantizados por la convención 'con arreglo a sus procedimientos constitucionales' no le dan a la Comisión facultad para calificar el cumplimiento por el Estado de los preceptos constitucionales en la elaboración de normas internas' (párrafo 29). Al resolver el caso decidió que 'la Comisión es competente, en los términos de las atribuciones que le confieren los artículos 41 y 42 de la Convención, para calificar cualquier norma del derecho interno de un Estado Parte como violatoria de las obligaciones que éste ha asumido al ratificarla o adherir a ella, pero no lo es para dictaminar si contradice o no el ordenamiento jurídico interno de dicho Estado'".

poseer las facultades para analizar constitucionalidad o legalidad de la normativa de derecho interno de un Estado parte, aunque sí puede examinar si alguna medida adoptada por éste violenta los derechos humanos reconocidos en la CADH.

La Corte termina compatibilizando esa postura con la del caso “Bramajo”, restándole cierta entidad a sus palabras anteriores, toda vez que, en definitiva, se efectúa una exégesis armoniosa entre lo que implica que los precedentes de la CIDH sirvan “de guía”, junto con las funciones regladas de la Comisión, sus limitaciones auto-reconocidas, y el principio de buena fe en el cumplimiento de los pactos internacionales.

Aquellos parámetros establecen que, si bien se espera de los operadores estatales realizar los mejores esfuerzos para dar cumplimiento con las recomendaciones que efectúa la Comisión, no se consagran éstas como un *deber*, sino que resultan ser simplemente pautas de valoración para quien se encuentren dirigidas.

En definitiva, de “Bramajo” pudo extraerse cierta fuerza vinculante a los antecedentes de la Comisión. Ello, de por sí atraía ciertos interrogantes, toda vez que las facultades de tal organismo no admiten, en principio, la posibilidad de *obligar* a un Estado Parte. Ahora bien, el fallo “Acosta”, sin desdeñar ni contradecir a su predecesor, despejó tales dudas.

Relativizando los términos utilizados en esa primera oportunidad, concluyó en que, si bien las recomendaciones deben funcionar como “guía” para la interpretación de los preceptos convencionales, no surgen obligaciones de tal función. Las opiniones de la Comisión son, en todo caso, una referencia, un sendero no obligatorio para los operadores jurídicos.

c) Continuando sobre sus pasos: los fallos “Boico” (19), “Felicetti” (20) y “Simón” (21)

Desde el dictado del fallo “Acosta”, y a través de distintos precedentes, la Corte confirmó su postura durante la década siguiente.

(19) CS, “Boico, Roberto J. s/denuncia de hábeas corpus”, B. 1311. XXXVI., 12/12/2000.

(20) CS, “Felicetti, Roberto y otros s/visión -causa 2813-”, F. 787. XXXVI., 21/12/2000.

(21) CS, “Simón, Julio H. y otros s/privación ilegítima de la libertad, etc. -causa 17.768-”, S. 1767. XXXVIII., 14/6/2005.

Así, en el precedente “Boico”, si bien la mayoría del tribunal rechazó el recurso por carecer de cuestión federal suficiente, en su voto en disidencia, el ministro Petracchi directamente hace referencia al *carácter no vinculante* para el Estado Argentino de un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aunque también reconoce la obligación de *tener en cuenta* su contenido en virtud del principio de buena fe (22). Cuestiones etimológicas aparte, sus palabras confirman este término medio de fuerza entre lo vinculante, como extremo superior, y lo irrelevante, como su igual inferior. Parecería entonces que los dictámenes de la CIDH, a su juicio, se erigen entre esos parámetros: deben ser oídos, es *preferible* tenerlos en cuenta (en virtud de dicho principio), pero no pueden constituir una obligación para los Estados parte.

Menos de diez días más tarde la Corte falla en la causa “Felicetti”, continuando dicho criterio, con cita al *holding* “Acosta”. Allí, una exégesis literal de una recomendación de la CIDH, que establecía que, “en lo sucesivo”, el Estado Argentino debía tornar plenamente efectiva la garantía del derecho al recurso, llevó a concluir en que la recomendación de modo alguno podía aplicarse retroactivamente, confirmando su lugar como pauta interpretativa.

Finalmente, en el precedente “Simón”, se estableció que tanto las decisiones de la Corte IDH, como las directivas de la CIDH constituyen una *imprescindible* pauta de interpretación de los deberes y obligaciones derivados de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, se manifestó que “como fuente de derecho interno, los informes y las opiniones de la Comisión Interamericana constituyen criterios jurídicos de ordenación valorativa para los Estados miembros que deben tomar en cuenta razonada-

(22) “Boico”, cit., consid. 7: “más allá del carácter no vinculante para el Estado Argentino del informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el principio de la buena fe obliga a tener en cuenta su contenido (conf. doctrina de Fallos: 315:1492, loc. supra cit., considerando 19). En consecuencia, es obligación de los poderes públicos tutelar y reparar satisfactoriamente una lesión a un derecho fundamental que sigue siendo actual (conf. sentencia del Tribunal Constitucional de España 245/1991, 16/12/1991, Jurisprudencia Constitucional, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1993, citada en la sección ‘Estudios’, en Investigaciones 1 (2000), Secretaría de Investigación de Derecho Comparado, CSJN)”.

mente para adoptar decisiones en el ámbito de su propio ordenamiento” (23).

Podría decirse que aquél constituyó un primer paso para lo que luego sería el regreso a “Bramajo”, a partir de la tesis de “Carranza Latrubesse”. El reconocimiento de las opiniones de la Comisión como *soft law*, más la calificación de “imprescindible” que se le adjudica a las pautas de valoración que implican sus dictámenes, conformó tal vez el último peldaño hacia la consideración de estas recomendaciones como una voz insoslayable.

d) De regreso a sus orígenes: el fallo “Carranza Latrubesse”

El caso al que se había abocado entonces la Corte trataba la situación de Gustavo Carranza Latrubesse, quien fue removido de su cargo de juez de primera instancia de la provincia del Chubut mediante un decreto dictado por la autoridad de facto de dicha provincia en junio de 1976. Superada la instancia interna sin haber obtenido un pronunciamiento que reconociera la reparación de los daños y perjuicios materiales y morales que la medida le había causado, Carranza Latrubesse presentó una petición ante la Comisión, que con fecha 30/9/1997 emitió el informe 30/97, recomendó al Estado Argentino a indemnizar al accionante por haber violentado sus derechos a las garantías judiciales y a la protección (es decir, al entender que a éste no se le había otorgado un debido análisis sobre los méritos de su caso).

A los fines de tornar efectivo el derecho que se le había reconocido, el actor inició una acción declarativa de certeza ante la Corte Suprema contra el Estado Nacional y la provincia del Chubut, con el propósito de que finalmente se le indemnizaran los perjuicios que sufrió como consecuencia de la violación de sus derechos.

Ante ello, la Corte se declaró incompetente, remitió el expediente a la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, cuando finalmente la Sala V de la Cámara respectiva hizo lugar —por mayoría— a la demanda, condenando al Estado Nacional a pagar al pretensor la suma de \$400.000, lo cual motivó la interposición de recursos extraordinarios desde ambas partes.

(23) “Simón”, cit., consid. 15 *in fine*.

El único punto admisible del planteo estatal, efectuado a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, afirmaba que en el decisorio atacado se le había conferido carácter obligatorio al cit. informe 30/97 de la CIDH.

La Corte realizó ciertas apreciaciones de relevancia. En primer lugar, insistió sobre la denominada *doctrina del mejor esfuerzo*, a la que ya había hecho referencias anteriormente: así, estableció que “si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos”.

En idéntico sentido, el tribunal se propuso profundizar sobre la contienda central del caso, es decir, si las recomendaciones efectuadas por la Comisión en el marco de las atribuciones que le confiere el art. 51.2 de la CADH resultan vinculantes para las partes.

Así, se erige el principio *pacta sunt servanda* (art. 26 de la Convención de Viena) como piedra angular del conflicto del cual surgen dos aristas: la buena fe en el *cumplimiento e interpretación* de los tratados. Esto impone la necesidad de un sentido apreciativo integral, es decir, no abstracto, sin prescindir del contexto en el cual fueron insertos los términos del acuerdo, valorándose su *objeto y fin*.

Desde el primer interrogante del presente trabajo —y como puede observarse de su título— se admitió la naturaleza etimológica propia del debate propuesto. Así, se destacó que, pese a sus eventuales interpretaciones contextuales, el término *recomendaciones* descarta términos vinculantes a su receptor. Sin embargo, la Corte no lo entendió así, toda vez que acuñó su acepción más imperativa: “dar orden”. Lo interesante del fallo es que, más allá de no descartar el contenido obligatorio propio del término, su puesta en contexto es lo que le otorga ese alcance: el art. 51.2 de la CADH, que dispone que el Estado “*debe* tomar las medidas que le competen para

remediar la situación examinada” (24), para lo cual inclusive se fija un plazo.

En definitiva, se reconoce que la estructura y los mecanismos que la Convención otorga a la CIDH tienen como finalidad conferir operatividad a la obligación internacional de reparar adecuadamente los daños causados a un individuo en concreto. Este punto, además, es expresamente reconocido por la CADH (25).

Otro argumento de peso para otorgarle carácter vinculante a los dictámenes de la Comisión es el principio de *igualdad entre las partes* que debe regir también en el sistema humanitario interamericano. No resulta novedad que en un proceso adversarial entre víctima-Estado, este último se encuentra en mejores condiciones de litigio, como consecuencia de su naturaleza y estructura; así, la Corte pondera la necesidad de un presupuesto de igualdad en el proceso internacional.

Así, del mismo modo en el cual resultan vinculantes las desestimaciones o inadmisibilidades que puede declarar la CIDH respecto de una denuncia, deben también erigirse las recomendaciones hacia los Estados Parte, toda vez que optar por un camino contrario llevaría a que la CIDH funcione únicamente como filtro para los peticionantes en favor de los Estados, lo que no se condice con los principios de buena fe y *pacta sunt servanda* ya referidos.

Entre otros puntos que abarca el fallo, lo cierto es que se otorga una respuesta al interrogante base de la postura antagónica: si los dictámenes de la Comisión obligan a los Estados, ¿cuál es la función de la Corte IDH? La Corte respondió que, más allá de que su par interamericano decide sobre los casos traídos a su conocimiento, al igual que la Comisión, el juicio en la etapa posterior

(24) La CS, además, analiza el mismo apartado en sus diversas traducciones. Así, en portugués, se escogió el término “deve”; en inglés, se estableció que “the state is to take the measures”, y en francés, “doit”. Como se advierte, la referencia a la obligatoriedad de las recomendaciones son idénticas en cada caso (consid. 6).

(25) Art. 33.a: “Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención: a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”.

tiene también la finalidad de “esclarecer, salvaguardar, y desarrollar las normas de la Convención, y contribuir, de tal manera, al respeto, por los Estados, de los compromisos que asumieron en su calidad de Partes Contratantes” (26).

Por último, se sostienen dos principios interpretativos en favor de la respuesta positiva al interrogante: la máxima *ut res magis valeat quam pereat* (regla del “efecto útil”), por la cual, de existir dos interpretaciones por las cuales una permite producir los efectos queridos por el tratado y otra no, debe estarse a la primera de ellas; como así también, el afamado principio *pro homine*, según el cual impera la exégesis que más derechos acuerde al individuo enfrentado al poder estatal.

En razón de dichos argumentos, la Corte vuelve a su postura inicial y reconoce el explícitamente el carácter obligatorio de las recomendaciones formuladas en los términos del art. 51.2 de la CADH por parte de la Comisión hacia el Estado Nacional.

V. La opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Al igual que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, su par interamericano abordó un camino sinuoso en la definición del tema materia de debate; sin embargo, como veremos a continuación, aún no existió una definición tajante, a diferencia de lo que sucedió en el ámbito nacional, donde desde “Carranza Latrubesse” no existen dudas sobre el alcance de los pronunciamientos de la Comisión.

Como bien advirtió allí la Corte Suprema, la Corte Interamericana habla más desde sus silencios que a partir de sus palabras (27). Y, si bien en un principio fue concreta en restarle cualquier tipo de obligatoriedad a las recomendaciones de la CIDH, esta tendencia fue variando en pronunciamientos más recientes.

Aun así, la cuestión parecería retomar un abordaje interpretativo y, en ciertos puntos, también etimológico. Aquí resulta clave, como se verá, la

(26) Según cita del TEDH en “Irlande c. Royaume-Unie”, 18/1/1978, serie A, nro. 25, párr. 154 (consid. 15 del fallo CS).

(27) “Carranza Latrubesse”, cit., consid. 14, párr. 2.

diferenciación entre la posibilidad de declarar la responsabilidad internacional de un estado y, por otro lado, el obligarlo a *desarrollar sus mayores esfuerzos* para cumplir con las recomendaciones de la Comisión.

En último término, creemos que aún deviene necesario un pronunciamiento que se expida lisa y llanamente a favor de la naturaleza vinculante de los informes de la CIDH. Es que, si bien desde la última serie de antecedentes que veremos se puede extraer una inclinación por dicha tesis, creemos que ello no surge con la firmeza que sí poseía la postura primaria (es decir, en contra de tal obligatoriedad).

a) La postura original de la Corte

Como se adelantó, en un primer término, la Corte IDH descartaba cualquier tipo de esencia obligatoria en los dictámenes y las recomendaciones de la Comisión. Así, la opinión consultiva 13/93 (28) tocaba una cuestión concreta, como resulta ser la posibilidad de que la CIDH se expida respecto de la forma de adoptar una norma del orden interno del Estado Parte, es decir, de dar —o no— cumplimiento a sus propias disposiciones.

En tal sentido, la Corte negó la posibilidad de que la Comisión cuente con dichas facultades. Sin embargo, se expidió únicamente a este respecto, dejando de lado los casos en los cuales la normativa interna se contraponga con la CADH, para los cuales efectivamente posee esas prerro-

(28) Corte IDH, opinión consultiva 13/93, 16/7/1993, consid. 29: “Esto no significa que la Comisión tenga atribuciones para pronunciarse sobre la forma como se adopta una norma jurídica en el orden interno. Esa es función de los órganos competentes del Estado. Lo que la Comisión debe verificar, en un caso concreto, es si lo dispuesto por la norma contradice la Convención y no si contradice el ordenamiento jurídico interno del Estado. La atribución otorgada a la Comisión para ‘formular recomendaciones (...) a los gobiernos de los Estados Miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales’ (art. 41.b) o el compromiso de los Estados de adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades garantizados por la Convención ‘con arreglo a sus procedimientos constitucionales’ (art. 2), no le dan a la Comisión facultad para calificar el cumplimiento por el Estado de los preceptos constitucionales en la elaboración de las normas internas”.

gativas (29). Por eso entendemos que tal pronunciamiento, que suele citarse por parte de la postura que niega el efecto obligatorio de las recomendaciones de la CIDH, no resulta suficiente para sustentar su tesis.

Dos años más tarde, en el precedente “Caballero Delgado y Santana c. Colombia” (30), la Comisión solicitó a la Corte, entre otras cosas, que declare el incumplimiento deliberado por parte del Estado parte respecto de sus recomendaciones. Sin embargo, ésta profundizó —de modo más tajante— sus insinuaciones en la OC 13/93, estableciendo que el término “recomendaciones”, en su sentido corriente, implica que su incumplimiento no genera responsabilidad internacional por parte del Estado. Asimismo, se calificó estos pronunciamientos directamente como “no obligatorios”, definiendo la suerte del interrogante que aquí pretendemos responder (31).

Dicho criterio fue ratificado en el año 1997, a partir del pronunciamiento del caso “Genie Lacayo” (32), en idénticos términos, como así también en “Loayza Tamayo” (33). Sin embargo, se

(29) Opinión consultiva 13/93, cit., consid. 30: “En el ámbito internacional lo que interesa determinar es si una ley resulta violatoria de las obligaciones internacionales asumidas por un Estado en virtud de un tratado. Esto puede y debe hacerlo la Comisión a la hora de analizar las comunicaciones y peticiones sometidas a su conocimiento sobre violaciones de derechos humanos y libertades protegidos por la Convención”.

(30) Corte IDH, “Caballero Delgado y Santana c. Colombia”, 8/12/1995.

(31) “Caballero Delgado y Santana”, cit., consid. 67: “A juicio de la Corte, el término “recomendaciones” usado por la Convención Americana debe ser interpretado conforme a su sentido corriente de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y, por ello, no tiene el carácter de una 23 decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado. Como no consta que en la presente Convención la intención de las partes haya sido darle un sentido especial, no es aplicable el artículo 31.4 de la misma Convención. En consecuencia, el Estado no incurre en responsabilidad internacional por incumplir con una recomendación no obligatoria. En cuanto al artículo 44 de la Convención Americana, la Corte encuentra que él se refiere al derecho a presentar peticiones ante la Comisión y que no tiene relación con las obligaciones del Estado”.

(32) Corte IDH, “Genie Lacayo c. Nicaragua”, 29/1/1997.

(33) Corte IDH, “Loayza Tamayo c. Perú”, 17/12/1997.

aprecia que en este último la Corte IDH, sin dar marcha atrás sobre sus pasos, entendió que más allá de la “no obligatoriedad” de las recomendaciones de la Comisión, el principio de buena fe (art. 31.1 de la Convención de Viena) impone que, en el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de “realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” (34).

“Loayza Tamayo” estableció un estándar de difícil interpretación, toda vez que, si bien se insiste en que las recomendaciones de la Comisión no son obligatorias para los Estados Parte, se destaca el compromiso de éstos en *atender* los pronunciamientos de ésta, realizando su “mejor esfuerzo”. Es evidente que tal parámetro es totalmente abstracto e indeterminado, máxime para cuestiones delicadas, como resultan ser todas aquéllas que aborda el sistema de protección interamericana.

Es de destacar que, si bien ese año la Corte no volvió a expedirse en pleno sobre el asunto, en la opinión consultiva 15/97 dejó asentada su opinión sobre el asunto el juez Máximo Pacheco Gómez, quien confirmó las diferencias entre la sentencia de ese organismo y los informes de la Comisión: las sentencias de la Corte son obligatorias, mientras que las resoluciones de la CIDH no tienen efectos vinculantes (35).

Sin embargo, la cuestión tomó un giro al año siguiente con el caso “Blake” (36). Como dijimos, nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación supo leer entre líneas y adelantó que su par interamericano advierte más a partir de sus silencios que con sus palabras. Y ese fue precisamente el eje del desvío en “Blake”.

En el caso se estudiaba la desaparición, el asesinato y el encubrimiento posterior de Nicholas Blake, periodista norteamericano, en Guatemala. En su actuación previa al fallo, la Comisión estableció una serie de recomendaciones al Estado guatemalteco, entre las cuales se encontraba la

de aceptar su responsabilidad objetiva por el homicidio, efectuando las reparaciones correspondientes. No se logró llegar a un acuerdo y el caso llegó a manos de la Corte IDH.

¿Por qué es importante “Blake”, si en ningún momento se afirma que las recomendaciones de la Comisión sean —o no— vinculantes. En primer lugar, porque la mayoría abandona el fallo “Caballero Delgado y Santana”, al que no se cita en ningún momento. De hecho, sí surge ese precedente del voto en minoría del juez Alejandro Montiel Argüello, quien al abordar el punto relacionado al art. 51.2 de la CADH afirmó que si bien los Estados se comprometen a prestar atención a las recomendaciones de la CIDH, no tienen obligación de cumplirlas, toda vez que el término “recomendaciones” no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría responsabilidad del Estado (37).

Justamente, el hecho de que la disidencia se incline por el caso “Caballero Delgado”, a diferencia del pronunciamiento mayoritario, que estableció nuevamente que “los Estados se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes” (38), lleva a pensar que este fue el primer paso en el abandono de aquella doctrina.

Y así se llega al caso “Baena, Ricardo c. Panamá” (39), en el cual la Comisión solicitó a la Corte IDH que se declarara que el Estado había violado el deber de *cumplir de buena fe* sus recomendaciones. El representante de Panamá manifestó que no había incumplimiento alguno toda vez que los pronunciamientos de la CIDH no tienen carácter jurisdiccional obligatorio.

Nuevamente sin citar “Caballero Delgado”, se insistió sobre el criterio de “Loayza Tamayo”, es decir, se estableció que si bien las citadas recomendaciones no generan responsabilidad internacional, en virtud del principio de buena fe, los Estados tienen la obligación de *realizar sus mejores esfuerzos* para cumplirlas.

(37) “Blake”, cit., según el voto en disidencia del juez Alejandro Montiel Argüello, consids. 13/14.

(38) “Blake”, cit., voto mayoritario, consid. 108.

(39) Corte IDH, “Baena, Ricardo y otros c. Panamá”, 2/2/2001.

(34) “Loayza Tamayo”, cit., consid. 80.

(35) Corte IDH, opinión consultiva 15/97, 14/11/1997, voto del juez Máximo Pacheco Gómez, consids. 27/28.

(36) Corte IDH, “Blake c. Guatemala”, 24/1/1998.

VI. ¿Hay obligación sin sanción?

La reseña jurisprudencial antes detallada, sumada a ciertas consideraciones personales que se fueron adunando en ese desarrollo, deja abierta una serie de interrogantes. Está claro que la Corte nacional, con algo más de ímpetu que su par interamericana, se inclinó por otorgarle todo el valor posible a los alcances de los pronunciamientos de la Comisión. En cambio, parecería que la Corte IDH careció de la determinación necesaria para llegar a ese punto. Si bien se evidencia una tenue modificación del criterio de “Caballero Delgado”, precedente que parece haber abandonado, no se establece en punto alguno la obligatoriedad de cumplimiento de los dictámenes de la Comisión.

Recordemos que en “Baena” el Estado panameño no resultó condenado por violación al art. 50.2 de la CADH, es decir, por no haber dado cumplimiento a las recomendaciones de la CIDH. Por ende, si bien fue un avance el prescindir de la tesis de “Caballero Delgado”, lo cierto es que el pronunciamiento no fue decisivo en la materia.

Si hay un punto en el que podemos concluir a partir de lo expuesto hasta el momento, es que desoír los pronunciamientos de la Comisión no genera —o al menos aún no ha generado— una sanción al Estado parte. Ahora bien, cabe preguntarse, ¿la obligatoriedad de las recomendaciones nace pura y exclusivamente de un eventual castigo? O, abandonando los silencios y abarcando las palabras de la Corte IDH, ¿efectuar el “mejor esfuerzo” es obligatorio?

Existen dos parámetros valorativos que no pueden ser dejados de lado; por un lado, desde un plano genérico, el principio *pacta sunt servanda*, acuñado en la Convención de Viena sobre derecho de los tratados, se erige como un deber de los Estados de cumplir de buena fe las disposiciones acordadas. Por otro, y más en lo concreto, como ya se adelantó, el art. 51.2 impone una obligación a los estados suscriptores en tanto *deben* dar cumplimiento a los informes de la Comisión.

El juego armónico de estas dos disposiciones lleva a que nos inclinemos desde aquí por la solución a la que llega la Corte Suprema, más allá de que la Corte IDH no se haya expedido con el

mismo carácter decisivo. El marco etimológico, detallado al principio de este trabajo, sucumbe ante la exégesis que propone la Corte Nacional del sentido que se le pretendió otorgar a las disposiciones de la Convención Americana.

Las recomendaciones de la Comisión, dentro del marco interpretativo detallado, no pueden resultar una mera “guía” que el Estado pueda desoír arbitrariamente, sino que se erige como una disposición a la cual el estado *debe* dar cumplimiento. No desconocemos la inexistencia de una sanción concreta ante una eventual inobservancia, aunque creemos que tal factor no hace a la cuestión. A todo evento, la omisión estatal tendrá como consecuencia la elevación del caso ante la Corte Interamericana, que decidirá sobre la cuestión.

Restará bregar, en todo caso, por un pronunciamiento de la Corte IDH mediante el cual se reconozca el valor de las recomendaciones de la Comisión como órgano encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones de la CADH por parte de los Estados suscriptores.

VII. Conclusión

En un primer desarrollo de este trabajo analizamos la posibilidad de que la réplica al interrogante central planteado pueda darse desde un plano etimológico. Ello no respondió exclusivamente a nuestra voluntad sino que, como se detalló posteriormente, las veces que se suscitó la cuestión en la jurisprudencia —nacional e internacional—, el tema intentó abordarse desde ese punto.

Explicaba Vilanova (40), en su desarrollo del carácter necesario de la interpretación normativa, que ésta no se reserva únicamente para las leyes “oscuras”, sino que, en cambio, todas las normas indefectiblemente deben ser materia de interpretación. El *quid* de la cuestión pasará, entonces, por el modo apreciativo a escoger.

Así, está claro que los factores puestos en juego poseen un valor tal que amerita una interpretación normativa algo más elevada que el mero alcance etimológico. En concreto, se necesitó la

(40) VILANOVA, José M., “Filosofía del derecho y fenomenología existencial”, Ed. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1973, p. 297.

muerte de once millones de personas para que los entonces líderes mundiales logren reconocer algo obvio: que todo individuo tiene una serie de derechos inherentes a su condición humana. Los avances desde ese punto de partida no pueden ser soldados a la suerte de una exégesis gramatical del asunto.

Como sucedió en otros sistemas internacionales, la Comisión nace con la finalidad de promover el respeto de los derechos humanos entre las naciones del continente americano, para luego ir ampliando sus potestades, a partir de la CADH. Esto fue producto de la voluntad de los Estados que se comprometieron al respeto de estos parámetros básicos. El surgimiento de los organismos de control (CIDH y Corte IDH) persiguió la evidente necesidad de evitar que aquellos principios se conviertan en letra muerta, y que, en cambio, sean respetados por los Estados.

La importancia de aquel control, como única forma de asegurar un estándar básico de respeto a los derechos humanos, estará librada a la interpretación que se efectúe del orden normativo. Le corresponde al primer interrogante, entonces, una respuesta negativa. El debate no es (o no debería ser) etimológico. Una postura contraria implicaría perder de vista los objetivos de la constitución del sistema de derechos interamericano.

Entendemos que una visión armónica del asunto se corresponde con la entidad de los valores puestos en juego. Y, así, más allá del alcance que se quiera dar al término “recomendaciones”, lo cierto es que el juego del art. 51 inc. 2 de la CADH, que también impone a los Estados el “deber” de tomar medidas, en su interpretación conjunta con el principio de buena fe en el cumplimiento de los tratados de derechos humanos, hacen a la naturaleza vinculante de sus opiniones.

Por otra parte, como bien señaló la Corte Suprema, las pautas interpretativas *pro homine* y *ut res magis valeat quam pereat* (regla del efecto útil) también imponen abandonar la interpretación etimológica e inclinarse por aquella que otorgue mayor fuerza a la Convención Americana, en su carácter de instrumento jurídico garante de derechos básicos.

Ahora bien, tal conclusión no implica soslayar ciertas aristas. Todo operador jurídico es educado como hijo del rigor. La inexistencia de una sanción concreta ante el incumplimiento del dictamen es, en efecto, un punto en el cual la jurisprudencia interamericana debe avanzar. Esto eventualmente no implicaría que pierda el sentido la etapa ante la Corte IDH (41), toda vez que el propio Estado interesado puede acudir a ella en caso de estar en desacuerdo con el dictamen de la Comisión (art. 51.1 CADH). Además, cabe también destacar que, en su caso, se trata de dos instancias apartadas, que emiten sus opiniones desde diversos instrumentos con sentidos declarativos distintos. De este modo, mientras que la Comisión emite su informe en arreglo a lo denunciado, con sus recomendaciones hacia el Estado parte, la Corte tiene una función de esclarecimiento de los hechos, que con sus diferencias, se asemeja en mayor medida a una sentencia de órgano jurisdiccional.

En definitiva, si bien la Corte IDH ha avanzado sobre el asunto en sus últimos precedentes, entendemos que resta tomar la senda definitiva por la que optó la Corte Suprema. Será clave, en ese sentido, la insistencia de la Comisión en solicitar que se condene a los Estados que desoigan sus recomendaciones por incumplimiento de las disposiciones del art. 51 de la CADH. La obtención de un precedente que acepte ello sellará la suerte del asunto hacia la solución que más derechos acuerde a los ciudadanos latinoamericanos. ♦

(41) En sentido contrario a lo aquí establecido, ello fue lo que entendió el entonces procurador Dr. Esteban Righi, mediante su dictamen en el fallo “Carranza Latrubesse” de la CS, suscripto el 1/9/2009: “Si las recomendaciones de la Comisión fueran de cumplimiento obligatorio para los Estados parte, entonces ningún sentido tendría el art. 51.1 de la Convención Americana en cuanto permite a la Comisión someter un caso ante la Corte Interamericana. En otras palabras: ¿qué interés tendría la Comisión Interamericana en someter un caso a conocimiento de la Corte Interamericana —y cuál sería la finalidad del sistema en que lo haga— si sus recomendaciones ya tuvieran los mismos efectos vinculantes que las sentencias contenciosas de este tribunal? ¿Qué sentido tendría que se autorice a la Comisión a someter un asunto a la Corte si ella misma ya pudiera, a través de recomendaciones, imponer reparaciones con carácter obligatorio para el Estado?”

.....