



SEBASTIÁN ALEJANDRO REY*

ACUERDOS DE SOLUCIÓN AMISTOSA ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: TRES MODELOS EXITOSOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y DE LAS PERSONAS MIGRANTES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA ARGENTINA

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Los acuerdos de solución amistosa como espacio de diálogo para discutir reformas normativas a lo largo del tiempo. – 3. Litigio estratégico para lograr una reforma normativa que resuelva una situación concreta con impacto en el resto de la región. – 4. La reparación de las víctimas sin que el Estado reconozca su responsabilidad internacional. – 5. Conclusiones.

1. Introducción

El objeto de este trabajo es analizar y, a su vez, visibilizar el impacto que los Acuerdos de Solución Amistosa (en adelante, “ASA”) ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “CIDH”) han tenido en la protección de los derechos humanos de las mujeres y de las personas migrantes en Argentina.

La Argentina es el segundo Estado que más ASA ha celebrado, sosteniendo esta práctica durante tres décadas en las que gobernaron coaliciones ideológicamente diversas -lo que la diferencia de Ecuador, que firmó la gran mayoría de sus ASA entre los años 2000 y 2003-, lo que demuestra una política estatal en la materia. Hasta fines de 2022, el trámite de 32 denuncias contra la Argentina ha culminado con un ASA, de las cuales la mitad fueron presentadas por organizaciones no gubernamentales¹.

* Abogado con Diploma de Honor (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Derechos Humanos (Universidad Nacional de La Plata). Doctor en Derecho (Universidad de Buenos Aires). Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” (UBA) y del Instituto Interdisciplinario de Estudios Constitucionales (Universidad Nacional de José C. Paz). Director de Proyectos de Investigación (2012-2023). Director de la Diplomatura en Litigio en Derechos Sociales y Ambientales (UNPAZ). Profesor de Derechos Humanos (UNPAZ y UBA). Profesor de posgrado (UNPAZ, UNR, UNLPam y UCASAL). Secretario de la Asociación Argentina de Profesores y Profesoras de Derechos Humanos. Director de la Revista *Debates sobre Derechos Humanos*. Secretario de Primera Instancia (Defensoría General de la Nación).

¹ Cf. G. BICINSKAS y S. REY, *La Argentina ante el Sistema Interamericano de DDHH. Estadísticas de los litigios en su contra (1971-2020)*, José C. Paz, 2020, pp. 26 y 72.

En los siguientes apartados se analizarán cuatro experiencias que culminaron en un ASA, pese a que sus peticionarios, objetivos y estrategias han diferido considerablemente. A los fines de este trabajo se las ha dividido en tres modelos exitosos de litigio ante el SIDH. El primer modelo consiste en la celebración de un ASA con el fin de crear un espacio de diálogo que permita discutir reformas normativas a lo largo del tiempo (Caso “*De la Torre*”). El segundo comparte con el primero la búsqueda de reformas legislativas. Si bien pretende resolver una situación concreta, se vislumbra el impacto regional que el ASA podría llegar a tener (Caso “*Merciadri de Morin*”). Por último, el tercer modelo procura obtener la reparación de las víctimas, sin que sea necesario que el Estado reconozca su responsabilidad internacional (Casos “*Chaves*” y “*Ramos Rocha*”).

2. Los acuerdos de solución amistosa como espacio de diálogo para discutir reformas normativas a lo largo del tiempo

En 1981 la Dictadura militar emitió el Decreto Ley 22.439 que «presentaba al inmigrante como una potencial amenaza a la seguridad nacional y establecía una amplia gama de restricciones para el ejercicio de sus derechos, en especial para quienes no contaban con residencia legal en el país».²

En consonancia con otros Estados de la región Argentina aplicó una perspectiva migratoria limitada a una función de control de las fronteras, con énfasis en la seguridad nacional a través de una legislación restrictiva de los derechos de las personas migrantes.³

Luego del retorno de la democracia, un grupo importante de organizaciones comenzaron a reclamar la modificación de la legislación migratoria. Sin embargo, la temática resultaba conflictiva para los gobiernos de turno, por lo que ni la normativa ni la política migratoria cambiaron.

En este contexto, una organización no gubernamental (el Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS) ideó un caso de laboratorio que permitiera acompañar los reclamos y propuestas de los colectivos migrantes⁴.

Los hechos son simples. El 28 de noviembre de 1996 Juan Carlos De la Torre, de nacionalidad uruguaya, fue detenido sin orden judicial por oficiales de la policía y trasladado a una comisaría, pese a que contaba desde el año 1974 con una autorización de la Dirección Nacional de Migraciones para trabajar en Argentina. No solo no se lo notificó de los cargos por los cuales era privado de su libertad, sino que además su expulsión a Uruguay tramitó mediante un proceso sumario.

El 3 de diciembre de 1996 se interpuso un *habeas corpus* para evitar la expulsión, que fue desestimado tres horas antes de que ésta se efectivizara.⁵ Cuando el expediente fue

² CELS, *Migrantes*, Colección Experiencias, N° 4, Buenos Aires, 2013, p. 14.

³ Cf. CENTRO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS y FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, *Niñez, migraciones y derechos humanos en Argentina. Estudio a 10 años de la Ley de Migraciones*, Remedios de Escalada, 2013, p. 18.

⁴ Cf. HINES, BARBARA, *The right to migrate as a human right: the current Argentine immigration law*, en *Cornell Int. Law Journ.*, N° 43, Fall, 2010, p. 484.

⁵ Cf. CIDH, 21 de julio de 2011, Informe N° 85/11, Petición 12.306, *Juan Carlos De la Torre, Argentina*, párrs. 11 y 12.

resuelto por la CSJN dos años después, el recurso extraordinario interpuesto había devenido abstracto, dado que la persona ya se encontraba fuera del país⁶.

De este modo, el 7 de julio de 1999 el CELS presentó una petición ante la CIDH por la presunta violación de los artículos 1.1, 7, 8, 11.2, 17 y 25 de la CADH. Al tiempo, se sumó el CEJIL como co-peticionario y cuatro años después las partes convinieron abrir un espacio de diálogo tendiente a explorar la posibilidad de una solución amistosa.

Una primera cuestión para destacar de este litigio es que, a diferencia de lo ocurrido en la gran mayoría de los ASA, las negociaciones se dieron con anterioridad a que la CIDH se pronunciara sobre la admisibilidad de la denuncia. Ello es relevante en la medida que, debido a la gran cantidad de peticiones que la CIDH recibe, el trámite de cada una demora aproximadamente una década. De ahí que este mecanismo de negociación se vuelve útil para lograr la satisfacción de la víctima en un menor período de tiempo. Es más, en “*De la Torre*” la CIDH nunca llegó a aprobar un informe de admisibilidad.

También debe subrayarse la casi absoluta ausencia de la víctima a lo largo de la tramitación de la denuncia, lo que demuestra que el litigio ante el SIDH por parte de ONGs puede culminar en reformas estructurales, aun cuando la víctima haya perdido interés en el caso. Por ende, no siempre es necesario que las agendas y pretensiones de las víctimas y los peticionarios coincidan plenamente.

Diferentes integrantes del CELS en aquella época recuerdan que la reforma legislativa fue el objetivo principal del litigio.

Pochak menciona que «en términos de incidencias en políticas públicas, el caso fue perfecto. No firmamos nada hasta que no estaba cien por ciento cumplido y dio para lograr una nueva ley, su reglamentación, el Programa [Nacional de Normalización Documentaria] “Patria Grande”⁷ y la ratificación de la Convención de Trabajadores Migra[torios]. Una vez que pasó todo esto, firmamos la solución amistosa».

Por su parte, Kletzel señala que «el SIDH puede contribuir a generar escenarios políticos. En este caso había un movimiento social grande que venía trabajando el tema y [el litigio] generó el marco para que, por un lado, la reforma se concretara y, posteriormente, se dictara el decreto reglamentario. Si bien la Ley [de Migraciones] no se cambió por el caso ‘De la Torre’, sin el caso el proceso no hubiera sido igual»⁸.

En efecto, a poco de iniciarse el proceso de diálogo el Congreso Nacional sancionó una nueva ley de Política Migratoria Argentina (Ley 25.871), que cumplía con los estándares que reclamaban los peticionarios, y en junio de 2006, por medio de la Ley 26.202, se aprobó la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que fue ratificada en febrero de 2007.

El 13 de octubre de 2005 el Estado levantó la prohibición de reingreso al territorio argentino que pesaba sobre el Sr. De la Torre. De igual modo, se comprometió a realizar un análisis pormenorizado de la legislación vigente en materia migratoria, a fin de adecuar la normativa que pudiera contener disposiciones discriminatorias por la condición de extranjero de la persona o por su condición migratoria⁹.

⁶ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Sentencia de 22 de diciembre de 1998, “De La Torre, Juan Carlos s/hábeas corpus - causa 550”.

⁷ El Programa permitió la regularización migratoria de 448.433 personas. Cf. S. REY, *La Década Ganada en materia de integración ciudadana de las personas migrantes en la República Argentina*, en AA.VV., *Encuentro Regional para el Intercambio de Buenas Prácticas en materia de Acceso a la Justicia de UNASUR*, Buenos Aires, 2014, p. 120.

⁸ S. REY (dir.), *Decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, tomo 1, Buenos Aires, 2021, p. 375.

⁹ CIDH, Informe N° 85/11, *cit.*, párr. 14.

El ASA fue suscrito el 4 de noviembre de 2009 y fue aprobado por la CIDH el 21 de julio de 2011. En el ínterin, como resultado de un mecanismo de consulta con distintas organizaciones de derechos humanos, se aprobó el Decreto 616/2010, que reglamentó la Ley de Migraciones. La nueva legislación adoptada por la Argentina sobre la materia ha sido reconocida nacional e internacionalmente como una pieza normativa modelo¹⁰, que reconoce el derecho a la migración como un derecho humano esencial e inalienable de las personas.

En esta instancia del recorrido de la petición aparece el tercer aspecto destacable del litigio y el más importante para este trabajo: el éxito de la estrategia del CELS para que el ASA sirviera como puntapié inicial para intentar lograr otras reformas en materia migratoria a lo largo de los años.

No debe olvidarse que ya en el año 2013 el Estado había informado a la CIDH que entendía que el ASA se encontraba sustancialmente cumplido con la aprobación del Decreto 616/10¹¹. Pese a ello, las partes del acuerdo continuaron celebrando reuniones periódicas en una “Mesa Interinstitucional”, que permitió seguir discutiendo por años la política y normativa migratoria argentina, más allá del contenido de la petición original.

Así, por ejemplo, se buscó modificar los requisitos establecidos en los Decretos 432/97 y 582/03 -vinculados a pensiones sociales-, el artículo 35 del Código Procesal Penal de la Nación -relacionado con la suspensión del juicio a prueba para personas extranjeras¹²- y los requisitos para el acceso a la Asignación Universal por Hijo -Decreto 1.602/09 -¹³.

La cuarta y última cuestión que merece señalarse del ASA celebrado en este caso fue su resignificación luego del cambio de gobierno ocurrido en diciembre de 2015.

Los peticionarios denunciaron ante la CIDH la proliferación de medidas que contradecían el espíritu del acuerdo, entre las que mencionaron el desmantelamiento de programas de regularización y aumento de los operativos de control de permanencia; las detenciones basadas en características étnicas o raciales, seguidas de la expulsión del territorio; la construcción de un centro de detención para personas migrantes; la duplicación del número de expulsiones y el discurso discriminatorio de funcionarios públicos¹⁴.

El nuevo Gobierno incluso llegó a dejar sin efecto parte de las reformas legislativas que se habían logrado a raíz del ASA. En efecto, en enero de 2017 dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017, que amplió notablemente el universo de casos en los que una persona extranjera podía ver afectada su situación migratoria por la sola iniciación de un proceso penal; diseñó un proceso especial sumarisimo de apelación de las órdenes de expulsión -en franca violación a las garantías del debido proceso- y limitó considerablemente la potestad jurisdiccional de revisar lo resuelto en sede administrativa¹⁵.

En ese contexto, la vigencia del espacio de diálogo creado en función del ASA en este caso permitió que en marzo de 2017 se celebrara una audiencia ante la CIDH, en la que el

¹⁰ CIDH, 18 de diciembre de 2013, *Impacto del procedimiento de solución amistosa*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 45/13, párr. 181 y COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES, 23 de septiembre de 2011, *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 74 de la Convención, Observaciones finales. Argentina*, CMW/C/ARG/CO/1.

¹¹ CIDH, 31 de diciembre de 2013, Informe Anual 2013, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 50 Corr.1, cap. II.D, párr. 222.

¹² CIDH, 9 de marzo de 2015, Informe Anual 2014, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 13, cap. II.D, párr. 216.

¹³ CIDH, 31 de diciembre de 2015, Informe Anual 2015, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 48/15, cap. II.D, párr. 198.

¹⁴ CIDH, 15 de marzo de 2017, Informe Anual 2016, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 22, cap. II.D, párr. 254.

¹⁵ Al respecto, ver S. REY, *La expulsión de migrantes que tienen familiares en la Argentina*, en *Jurisprudencia Argentina*, 17 de marzo de 2021, pp. 27-31 y S. REY, *Si hay delito no hay residencia. El final de la reunificación familiar y la complicidad judicial para convalidar expulsiones de migrantes*, en *Actas III Jornadas de Migraciones*, José C. Paz, 2020, pp. 809-823.

estado tuvo que rendir cuentas respecto de las reformas realizadas. La comisionada Margarete May Macaulay manifestó al respecto: «[l]a adopción del Decreto de Necesidad y Urgencia incorpora disposiciones regresivas de los derechos de los migrantes. La verdadera preocupación de la Comisión es que la Argentina fue un gran ejemplo sobre cómo tratar a los migrantes. Y ahora nos preocupa que haya retrocedido».¹⁶

Nuevamente, el cambio de gobierno en diciembre de 2019 impactó en la normativa referida a las personas migrantes. El 4 de marzo de 2021 el Presidente de la Nación dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia 138/2021, por el cual derogó el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 y restituyó la vigencia de la Ley 25.871 en su redacción previa al momento del dictado de aquél.

En síntesis, a la fecha el ASA se encuentra parcialmente cumplido. La amplitud de algunas de las medidas acordadas -adecuación de aquella normativa que eventualmente contenga disposiciones que efectúen discriminaciones ilegítimas con base en la condición de extranjero de la persona o en su condición migratoria a los estándares internacionales y constitucionales en la materia-, que se conjuga con el compromiso de mantener periódicamente reuniones de trabajo con el objeto de monitorear la aplicación efectiva de los compromisos asumidos, hace que no se vislumbre un cumplimiento total en el corto o mediano plazo. Sin embargo, esa misma amplitud justamente es lo destacable de este modelo de litigio, pues ha permitido que en el marco de este ASA se siguieran discutiendo las problemáticas de las personas migrantes mucho tiempo después de que se hubiera “reparado” al Sr. De la Torre.

3. Litigio estratégico para lograr una reforma normativa que resuelva una situación concreta con impacto en el resto de la región

Las peticiones contra la Argentina tramitadas a mediados de la década de 1990 le permitieron a la CIDH lograr desarrollos innovadores mediante ASA que impactaran luego en toda la región. Ello obedeció, por un lado, a que las denuncias contra este Estado presentaban complejidades jurídicas muy interesantes -algo que no era común en el resto de los países- y, por el otro, a que el Estado mostraba voluntad política para negociar y explorar estos avances.

De este modo, por ejemplo, a través de soluciones amistosas se logró el reconocimiento de una compensación económica para todas aquellas personas que hubieran sido detenidas por orden del Poder Ejecutivo durante la Dictadura militar¹⁷ o la derogación del tipo penal del desacato¹⁸.

En este marco debe analizarse el caso de María Merciadri de Morini, primera denuncia contra la Argentina en la que la discusión principal se vinculaba con la discriminación por razón del género.

¹⁶ En septiembre de 2019 el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares instó a las autoridades argentinas a adoptar “medidas inmediatas para derogar en la instancia pertinente el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17”. V. COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES, 13 de septiembre de 2019, *Observaciones finales sobre el Segundo Informe Periódico de la Argentina*, párrs. 10 y 11.

¹⁷ CIDH, 3 de marzo de 1993, Informe N° 1/93, Casos 10.288, 10.310, 10.436, 10.496 10.631 y 10.771, *Argentina*.

¹⁸ CIDH, 20 de septiembre de 1994, Informe N° 22/94, Caso 11.012, *Horacio Verbitsky, Argentina*.

La víctima, en su carácter de afiliada a un partido político, impugnó la lista de candidatos para diputados nacionales para la elección de octubre de 1993, puesto que se había colocado a una mujer en el cuarto y a otra en el sexto puesto, violándose lo establecido en la Ley 24.012 [denominada “de cupo femenino”, que establecía que las listas debían tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas] y en el Decreto 379/93, que exigían que se colocara a dos mujeres dentro de los primeros cinco puestos.

Cuando el expediente judicial interno llegó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el tribunal consideró la cuestión abstracta, dado que se discutía quién debía haber ocupado la quinta candidatura, pero en las elecciones que ya se habían celebrado la lista había obtenido un caudal de votos que le había consagrado solo cuatro diputados nacionales.¹⁹

Sin embargo, la Sra. Merciadri de Morini consideraba que debía reconocerse el “derecho en expectativa” de la candidata mujer, puesto que, si se produjera una vacante entre las personas elegidas para ser diputados nacionales, ascendería un varón -que estaba en el quinto lugar- y no una mujer, como correspondía.

La petición ante la CIDH fue presentada por la propia víctima el 15 de junio de 1994. La Sra. Merciadri de Morini había sido diputada provincial, diputada nacional y subsecretaria dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Además, había participado activamente de la discusión sobre la sanción de la ley de cupo femenino. Por ello, Leandro Despouy sostenía que «el caso tiene el encanto de que si no lo hubiera presentado María Teresa a lo mejor la Comisión no le hubiera [prestado atención]». Dentro de la Cancillería argentina coinciden en que el caso avanzó rápidamente por quién era la víctima.

Jorge Taiana, por entonces Secretario Ejecutivo de la CIDH, destaca que «cuando estuve en la Comisión sosteníamos que la mejor forma de promoción de los derechos humanos era fijando estándares en los casos. Entonces desde la CIDH trabajamos en una serie de temas que podían ampliar los derechos. A veces los gobiernos no lo podían hacer solos, porque no querían, no tenían fuerza política o había divisiones internas. Por ejemplo, pasaba con [...] el caso de Merciadri de Morini y la reglamentación de la Ley de Cupo. Ahí la Comisión tomó algo que adentro no se resolvía, lo puso sobre el escenario y trató de avanzar. En general, funcionó en el marco de los mecanismos de solución amistosa, donde no se puede imponer tanto, aunque éramos facilitadores. Le servía a las víctimas y a las organizaciones de las víctimas que evitaban un litigio infinito y también a los Estados en el sentido de mostrar su buena voluntad, espíritu democrático y preocupación por los derechos humanos. Aceptar que había un problema y tratar de negociar cómo se solucionaba. En el caso de Argentina eso tuvo mucha más importancia que en otros países porque [Robert] Goldman era el Relator para el país y tenía mucho interés en desarrollar los procesos de solución amistosa»²⁰.

La CIDH declaró la admisibilidad de la petición en el año 1999, dado que los hechos expuestos, de ser ciertos, podían configurar violaciones a los artículos 8, 23, 24 y 25 de la CADH²¹ y se puso a disposición de las partes con la finalidad de alcanzar una solución amistosa.

¹⁹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Sentencia de 12 de mayo de 1995, *Merciadri de Morini, María Teresa s/presentación (Unión Cívica Radical)*.

²⁰ S. REY, *La Argentina en el banquillo. La historia detrás de las denuncias contra el Estado por violaciones de derechos humanos*, Buenos Aires, 2021, pp. 135 y 136.

²¹ CIDH, 27 de septiembre de 1999, Informe N° 102/99, Caso 11.307, *María Merciadri de Morini, Argentina*, párr. 27.

El hecho de que a fines de ese año el partido político al que estaba afiliada la peticionaria ganara la Presidencia de la Nación facilitó la negociación. En menos de un año el Presidente de la Nación dictó el Decreto 1.246/00, que derogó el Decreto 379/93 y reglamentó la Ley 24.012.

La nueva norma establece que la “Ley de Cupo” se aplica a la totalidad de los cargos electivos de diputados y senadores y que el 30% de los cargos a integrarse por mujeres es una cantidad mínima. En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinare fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima será la unidad superior.

Resulta relevante destacar que en los fundamentos del Decreto se menciona el informe de admisibilidad aprobado por la CIDH, por lo que se concluye que «se torna indispensable la derogación del Decreto Reglamentario N° 379/93 y el dictado de una norma que garantice efectivamente el cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 24.012, la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, que poseen jerarquía constitucional».

En virtud de ello, la peticionaria desistió de la presentación efectuada ante la CIDH, por entender que el nuevo decreto contemplaba adecuadamente los aspectos fundamentales que dieron sustento a su denuncia²².

El ASA fue firmado en marzo de 2001 y meses después la CIDH aprobó sus términos y destacó que «la consecución de la participación libre y plena de la mujer en la vida política es una prioridad para nuestro hemisferio»²³.

El mecanismo de solución amistosa contribuyó en este caso a garantizar de manera concreta y eficaz la participación efectiva de las mujeres en las listas de candidatos y candidatas a cargos electivos nacionales, un reclamo histórico del movimiento de mujeres. En las primeras elecciones que se celebraron con posterioridad al dictado del Decreto 1.246/00, el porcentaje de diputadas creció del 12,45% al 29,57% del total. En el caso de las senadoras, se pasó de tan solo una a veinticinco -34,72% del total²⁴.

Robert Goldman recuerda que «Merciadri de Morini tenía un efecto en el resto del hemisferio. Durante la época de [el Presidente Fernando] Cardoso fui Relator de Brasil. Itamaraty no tenía ningún interés en los temas de derechos humanos, pero empezamos a empujar mostrando como ejemplos a Estados federales como Argentina o México. Les decía que, si en la Argentina pudimos hacer algo, podíamos también con Brasil»²⁵.

En efecto, el litigio de este caso también tuvo un impacto a nivel internacional. La CIDH, que hasta el año 1993 no se había ocupado de la situación de los derechos de las mujeres²⁶, reconoció que el ASA alcanzado en este caso tuvo un impacto positivo en

²² CIDH, 11 de octubre de 2001, Informe N° 103/01, Caso 11.307, *María Merciadri de Morini, Argentina*, párr. 12.

²³ CIDH (2001), cit., párr. 18.

²⁴ Cf. S. REY, *El derecho a la igualdad, las acciones positivas y el género*, Buenos Aires, 2004, pp. 623 y 624. En el año 2017 el Congreso Nacional sancionó la Ley 27.412, que dispuso la paridad de género en ámbitos de representación política. De este modo, se estableció que para las elecciones de diputados/as y senadores/as nacionales, se ubicarán de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente.

²⁵ S. REY, *La Argentina en el banquillo*, cit., p. 137.

²⁶ S. REY, *El derecho a la no discriminación y los derechos políticos de las mujeres. Análisis de la normativa internacional y nacional sobre acciones positivas desde una perspectiva de género*, en S. REY, (coord.), *Problemas actuales de derechos humanos*, Número I, Buenos Aires, 2012, p. 46.

diferentes Estados de la región, que han adoptado o reformado sus leyes de cuotas para la participación de las mujeres en la política²⁷.

4. La reparación de las víctimas sin que el Estado reconozca su responsabilidad internacional

Los dos casos que se analizan en este apartado - *Sandra Chaves* y *Graciela Ramos Rocha* - evidencian un modelo de ASA diferente al tradicional: ante la falta de voluntad del Estado para reconocer su responsabilidad internacional no se buscó prolongar el litigio y lograr la condena internacional, sino que se privilegió la pronta reparación de la víctima de violencia de género.

La Sra. Chaves había sido condenada junto a su padre en el año 2001 a la pena de prisión perpetua por el homicidio de su cónyuge. Pese a que el arma homicida nunca fue encontrada, los jueces fundaron la sentencia con numerosos argumentos estereotipados y discriminatorios en función del género: examinaron el color de ropa interior de la Sra. Chaves; especularon sobre la posibilidad de que tuviera un amante en base a marcas que tenía en el cuerpo; la llamaron “viuda alegre” por haber concurrido a una fiesta semanas después del homicidio; y especularon sobre una enfermedad que ella sufría -anorexia nerviosa- para convencerse de que su personalidad la predisponía a ejercer actos de violencia²⁸.

Los hijos de Sandra Chaves relataron que se encontraba con ellos cuando ocurrieron los hechos, pero sus testimonios fueron desechados por los jueces, que afirmaron que «los niños viven en un mundo de fantasías y ven una realidad distinta a la de los adultos»²⁹.

La Defensora General de la Nación, Stella Maris Martínez, sostiene que «la de Sandra es una causa muy especial, porque si la lee alguien objetivamente, se da cuenta de que pruebas reales no existen. Es la típica causa en que condenan a alguien porque el perro no ladró, con pruebas circunstanciales, con lo cual se vulneró la presunción de inocencia. La detención del padre era claramente absurda, un escándalo. Si ese caso hubiera tramitado en Buenos Aires, jamás lo habrían condenado. Además, había errores muy groseros».³⁰

Sandra Chaves destaca que «en el momento del juicio ya se veía que había muchas arbitrariedades (...) en el día a día se veía que ya estábamos condenados (...) Recuerdo que [Stella Maris Martínez] vino a Salta y me planteó que podíamos llevar el caso ante la CIDH, pero iba a ser algo muy largo, no iba a tener una resolución pronta e iba a ser difícil. Pero no nos quedaba otra»³¹.

De este modo, en noviembre de 2003 la Defensoría General de la Nación presentó una petición ante la CIDH, en la que se señalaba, entre otras cosas, que los jueces salteños habían avasallado la intimidad y la vida privada de la Sra. Chaves.

La Sra. Chaves relata que «al principio, cuando la doctora me habló de los tiempos tan largos del trámite ante la CIDH, mi expectativa era que en nuestro caso por lo menos eso no

²⁷ Cf. CIDH (2018), *Informe sobre el impacto del mecanismo de solución amistosa*, 2ª edición, OEA/Ser.L/V/II.167, Doc.31/18, p. 91.

²⁸ Infojus Noticias, *Estuvo presa 14 años por el crimen de su esposo y la liberaron por decreto*, 7 de agosto de 2014, disponible en <http://www.archivoinfojus.gob.ar/nacionales/estuvo-presa-14-anos-por-el-crimen-de-su-esposo-y-la-liberaron-por-decreto-5143.html>.

²⁹ CIDH, 4 de agosto de 2009, Informe N° 66/09, Petición 920-03, *Marcos Gilberto Chaves y Sandra Beatriz Chaves, Argentina*, párr. 10.

³⁰ S. REY, *La Argentina en el banquillo*, cit., p. 362.

³¹ S. REY, *La Argentina en el banquillo*, cit., pp. 361 y 362.

pasara, por lo que mandábamos cartas a todas partes para apurar el proceso (...) Llamaba por teléfono desde la cárcel a la Comisión y siempre me atendieron muy bien, pero no avanzaba (...) No teníamos idea de cómo funciona la Comisión, todo el trabajo que tiene. Pero la verdad es que no me imaginé que [el trámite] iba a ser tan largo y agotador. Yo tenía la esperanza de que se resolviese rápido y de alguna manera esa esperanza nos mantuvo firmes»³².

Recién en agosto de 2009 la CIDH declaró la admisibilidad de la petición. La CIDH afirmó que podría haber una injerencia de las autoridades en la intimidad de la Sra. Chaves y que patrones socioculturales discriminatorios y concepciones estereotipadas en detrimento de las mujeres habrían sido utilizadas como criterio determinante para su condena³³. Todo ello, podría caracterizar una violación a los artículos 1.1, 8, 11, 24 y 25 de la CADH.

Llamativamente la CIDH sostuvo que no se habían presentado elementos suficientes para fundar la violación de la Convención de Belém do Pará, por lo que declaró la inadmisibilidad de los alegatos sobre ese aspecto.³⁴ No obstante, se debe destacar que estas alegaciones fueron tenidas en cuenta por las partes al momento de determinar las reparaciones del caso.

Al ser la Argentina un Estado federal, las negociaciones debían ser llevadas adelante tanto con el Estado Nacional, como con la provincia de Salta, lo cual las dificultaba enormemente. El Gobierno Nacional tenía voluntad de acordar, pero la condena había sido dictada por la justicia provincial, por lo que su margen de maniobra se reducía de modo considerable. El Gobierno de Salta estaba muy intransigente y no quería ceder, posición que era compartida por la víctima, que reclamaba para arribar a una solución amistosa, que se reconociera que los jueces se habían equivocado y que no había pruebas para condenarla.

Mientras transcurrían los años, el estado de salud de las presuntas víctimas se deterioró notablemente, en particular el del Sr. Chaves, que se acercaba a los setenta años. A la Sra. Chaves, a su vez, se le practicó la ablación de un riñón y se encontraba inmunosuprimida.

En marzo de 2014 se desarrolló una audiencia sobre el fondo del caso ante la CIDH. La Ministra de Justicia de la provincia de Salta, en representación del Estado, subrayó ciertos avances legislativos producidos con posterioridad a los hechos del caso y, en particular, la reforma del Código Procesal Penal provincial, que otorgó al recurso de casación un sentido amplio de revisión; y enumeró las capacitaciones para incorporar la perspectiva de género realizadas en la justicia provincial. Finalmente, enfatizó la voluntad del Estado de arribar a una solución amistosa.

Respecto de la estrategia utilizada en este caso, la Defensora General de la Nación afirma que «a [la institución le] conviene la solución amistosa. Si el Estado se muestra perceptivo, para nosotros es preferible. Hay algunos casos en los que nos gustaría una sentencia de la Corte IDH para que marque pautas (...) se mejoren las prácticas, que les sirvan a un número indeterminado de víctimas. Pero no me puedo olvidar de que litigo por un ser humano individual. Entonces tengo que elegir lo que le convenga más. Yo le tengo que decir que, si vamos a la Corte, podemos perder o ganar, y si ganamos después el Estado tiene que cumplir, no es que inmediatamente va a estar todo solucionado. Y a lo mejor, si vamos por la vía de la negociación, obtenemos ventaja más rápido. Ahí decide la gente (...) Cuando hablamos con Sandra estuvo dura. En un primer momento no quería el acuerdo, porque decía que había mucha gente que estaba mal condenada igual que ella, que esto no era un

³² S. REY, *La Argentina en el banquillo*, cit., p. 363.

³³ CIDH (2009), cit., párrs. 28-30.

³⁴ CIDH (2009), cit., párr. 31.

caso aislado, era una costumbre. Durante un tiempo dudó, pero después, sobre todo por el padre que estaba con arresto domiciliario pero muy grave, aceptó»³⁵.

A los pocos meses de comenzar la negociación se firmó un Acta de Compromiso entre el representante de los peticionarios y el Estado provincial, que fue ratificada en agosto de 2014 mediante el Decreto 2.275 del Poder Ejecutivo de la provincia de Salta. El Gobierno de Salta se comprometió a realizar diversas medidas en favor del grupo familiar: atención psicológica y médica; facilitación de medios para que pudieran recibir educación hasta la conclusión de sus estudios superiores; y adopción de medidas efectivas de reinserción, particularmente en el ámbito laboral, en favor de la Sra. Chaves. Asimismo, debía continuar implementando programas y cursos permanentes de capacitación sobre perspectiva de género y la prohibición de discriminación en la administración de justicia.

Como se señaló al comenzar este apartado, el Estado no reconoció su responsabilidad internacional y las presuntas víctimas no aceptaron su autoría y participación en los hechos por los que habían sido condenadas. Sin perjuicio de lo anterior, el Gobierno de Salta, en función de las consecuencias que para la vida de las presuntas víctimas tuvo tal pronunciamiento y las condiciones de salud que presentaban, se manifestó dispuesto a dar por cumplida la sanción penal³⁶. De este modo, se alcanzó un acuerdo por “razones estrictamente humanitarias”, en el que sin reconocimiento de responsabilidad se logró la reparación de la víctima.

El Gobernador de Salta, a través del Decreto 2.283, dispuso el beneficio de conmutación de pena a favor de Sandra Chaves, mientras que mediante el Decreto 2.281 hizo lo suyo respecto de su padre.

El 7 de noviembre de 2014 la CIDH publicó el Informe N° 102/14, en el que homologó el ASA.

Más allá de que las víctimas obtuvieron la libertad, el litigio tuvo un gran impacto dentro de la provincia de Salta en cuanto a las reformas logradas. Se declaró la emergencia pública en materia social por violencia de género, que fue prorrogada en varias oportunidades. Además, se crearon cinco juzgados específicos de violencia familiar y de género, que se encuentran en funciones desde agosto de 2015, siete fiscalías especializadas, una Unidad Especial de delitos contra la integridad sexual y cinco defensorías especiales y exclusivas para víctimas de violencia familiar y de género³⁷.

El Estado también inauguró un Hogar de Protección Temporal para mujeres víctimas de violencia y sus hijos menores, implementó la entrega de botones antipánico y elaboró un plan provincial para la prevención, abordaje y erradicación de la violencia de género, creando un Observatorio de Violencia contra las mujeres a través de la Ley 7.863³⁸.

Mediante el Decreto 24/2015 se creó dentro del Ministerio de Gobierno, Derechos Humanos y Justicia una Subsecretaría de Políticas de Género, con el objetivo de generar e implementar acciones, desde un enfoque integral, interinstitucional e intersectorial, para la promoción de igualdad de derechos, oportunidades y de trato de las mujeres y de la comunidad LGTBIQ+³⁹.

³⁵ S. REY, *La Argentina en el banquillo*, cit., pp. 365 y 366.

³⁶ CIDH, 7 de noviembre de 2014, Informe N° 102/14, Caso 12.710, *Marcos Gilberto Chaves y Sandra Beatriz Chaves, Argentina*, párr. 23.

³⁷ CIDH (2017), *cit.*, cap. II, párr. 298.

³⁸ CIDH (2017), *cit.*, cap. II, párr. 298.

³⁹ CIDH (2017), *cit.*, cap. II, párr. 302.

En materia de capacitación, se dictaron cursos y talleres sobre perspectiva de género y violencia intrafamiliar y de género, destinados a fuerzas de seguridad provinciales, agentes de salud, docentes y público en general, aunque no se centraron en la problemática de la discriminación debido al género durante los procesos penales y en las sentencias de condena a mujeres, como disponía el ASA⁴⁰.

Como el Gobierno provincial no le dio trabajo, Sandra Chaves fue designada en una Defensoría Pública Oficial de Salta. Desde octubre de 2017 su hija presta funciones en la Secretaría de Derechos Humanos y Justicia de la provincia, mientras que su hijo se encuentra trabajando en el Gobierno provincial desde agosto de 2018.

A fines del año 2018 la CIDH declaró cumplido totalmente el ASA y, en consecuencia, decidió cerrar la supervisión de su cumplimiento.⁴¹

Como se desprende de su testimonio, el balance de Sandra Chaves respecto del resultado del litigio ante la CIDH es ambiguo. Considera que «si no hubiese intervenido la CIDH, todavía estaría presa» y se muestra agradecida con la Defensoría General de la Nación. Igualmente, al referirse a todo lo ocurrido, explica que «tiene secuelas que son impagables. La cárcel me quitó un montón de capacidades (...) Si bien yo estoy en libertad, no toda la gente entiende de leyes para comprender que pude haber estado catorce años y medio presa y ser inocente. Volver a la sociedad es muy difícil, porque la gente piensa que, si estuve presa, por algo será. Es irreparable lo que nos hicieron»⁴².

El otro caso que se analiza en este apartado tuvo un trámite más sencillo. En el año 2001 Graciela Ramos Rocha no tenía trabajo, se encontraba embarazada y tenía tres hijos menores de edad a su cargo -uno de los cuales tenía una severa discapacidad física e intelectual-. En un intento de escapar de la violencia ejercida por años por parte de su cónyuge, decidió abandonar la vivienda que era propiedad de la familia de aquél, quedando en situación de calle. Por ello, ocupó junto a sus hijos una vivienda vacía en la localidad de Luján de Cuyo, provincia de Mendoza, sin forzar ninguna cerradura, pues la puerta se encontraba abierta.

«Tenía una necesidad de salir de donde estaba, porque mi ex marido me golpeaba mucho - explica la Sra. Ramos Rocha-. Después de que la dueña me hizo una denuncia, fui al Palacio de Justicia y expliqué lo que estaba pasando. No tenía ningún problema en irme de la casa, pero quería tener un lugar para vivir. Pedí ayuda, pero no me dieron [una respuesta]. Me sacaron de ahí como a un animal con muchos policías con ametralladoras y nos dejaron en la calle».⁴³

En agosto de 2003 el Cuarto Juzgado Correccional de la Primera Circunscripción Judicial de la provincia de Mendoza la condenó a la pena de un año de prisión de ejecución condicional, como autora del delito de usurpación. Su defensor interpuso un recurso de casación y el Procurador General de la provincia compartió el argumento de la defensa sobre la atipicidad de la conducta reprochada a la Sra. Ramos Rocha, por lo que solicitó su absolución⁴⁴. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia provincial confirmó la condena de primera instancia.

⁴⁰ CIDH (2017), *cit.*, cap. II, párr. 303.

⁴¹ CIDH (2018), *cit.*, cap. II, Sección G. Estado del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH emitidas en informes de fondo y de los acuerdos de solución amistosa homologados por la CIDH.

⁴² S. REY, *La Argentina en el banquillo*, *cit.*, pp. 369 y 370.

⁴³ S. REY (dir.), *Decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, tomo 2, Buenos Aires, 2021, p. 411.

⁴⁴ CIDH, 26 de octubre de 2015, Informe N° 62/15, Petición 1.213-07, *Graciela Ramos Rocha, Argentina*, párrs. 5-11.

Así, en septiembre de 2007, con la representación de la Defensoría General de la Nación, la Sra. Ramos Rocha envió una denuncia a la CIDH, que luego de ocho años la declaró admisible.⁴⁵ Para la CIDH, los alegatos de la peticionaria podrían caracterizar violaciones a los artículos 8, 9 y 25 de la CADH, en relación con sus artículos 1.1 y 2.⁴⁶ Al igual que en el caso de Sandra Chaves, la violencia de género que había padecido la víctima no fue un aspecto que fue considerado violatorio de la CADH por parte de la CIDH, aunque luego fue determinante para arribar a una solución amistosa.

Mientras tramitaba el litigio internacional se produjeron informes socio ambientales y sanitarios que dieron cuenta de la grave situación que aquejaba a la familia de la Sra. Ramos Rocha y reflejaban la profunda afectación del estado de salud de una de sus hijas.

El informe de admisibilidad de la CIDH dio lugar a que se iniciara un proceso de diálogo entre las partes, que culminó con la firma de un Acta Compromiso en septiembre de 2019, que fue aprobada a los pocos días, mediante un decreto dictado por el Gobernador de la provincia de Mendoza.

En mayo de 2020 se firmó el ASA, que fue aprobado por la CIDH rápidamente. El Estado, en virtud de la extrema vulnerabilidad del grupo familiar de la peticionaria, se obligó a entregar la posesión y propiedad de un inmueble a favor de la Sra. Ramos Rocha, sin costo alguno, sin deudas ni gravámenes, y adaptado a las necesidades del grupo familiar. También se acordaron diferentes prestaciones en las áreas de salud, educación y recreación en el nuevo lugar de arraigo. Finalmente, se estableció un mecanismo secuencial de cumplimiento de los compromisos pactados⁴⁷.

El Estado no reconoció su responsabilidad internacional, pese a que dicha frase no fue expresamente incluida en el ASA. Si bien no se hizo referencia a “razones humanitarias” que lo justificaran, el acuerdo se logró principalmente por la particular vulnerabilidad en que se encontraba el grupo familiar como consecuencia de la violencia que había padecido la Sra. Ramos Rocha.

Además, el litigio de este caso demuestra que durante el trámite de una petición los objetivos de las presuntas víctimas pueden ir modificándose. Prueba de ello es que los compromisos asumidos no se relacionaron con la condena penal, sino únicamente con la solución de la situación de vulnerabilidad que había dado origen a los hechos que fueron juzgados en sede penal.

En el año 2021 la CIDH declaró el cumplimiento total de las medidas relacionadas con la entrega en posesión de la vivienda, la inserción escolar y social y la asistencia médica y decidió continuar con la supervisión de las restantes medidas acordadas.⁴⁸

La Sra. Ramos Rocha se encuentra satisfecha con el resultado del litigio, pese a que la sentencia condenatoria no fue dejada sin efecto: «a medida que pasaban los años, no perdí la esperanza de que Dios me iba a escuchar y valió la pena esperar. Ahora vivimos en una situación muy diferente. Nuestra vida tuvo un cambio rotundo»⁴⁹.

5. Conclusiones

A lo largo de estas páginas se han relatado los principales aspectos de cuatro peticiones que han tramitado ante la CIDH y culminaron en acuerdos de solución amistosa. Se ha identificado las estrategias llevadas adelante por las víctimas y sus representantes y, a partir de la voz de los y las protagonistas, ha quedado expresado el grado de satisfacción que han

⁴⁵ CIDH (2015), cit., párr. 28.

⁴⁶ CIDH (2015), cit., párr. 29.

⁴⁷ CIDH, 12 de julio de 2020, Informe N° 197/20, Caso 13.011, *Graciela Ramos Rocha, Argentina*, párr. 11.

⁴⁸ CIDH, 30 de marzo de 2021, Informe Anual 2020, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 28, cap. II., párr. 94.

⁴⁹ S. REY (dir.), *Decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, tomo 2, cit., pp. 412 y 413.

alcanzado a través del litigio, teniendo en cuenta las expectativas que tenían al momento de presentar las peticiones.

Asimismo, se han explicado los tres modelos diferentes de negociación de ASA que han resultado exitosos para la protección de los derechos de las mujeres y de las personas migrantes en Argentina.

Por un lado, se encuentra el caso “*Merriadri de Morin?*”, pensado desde su inicio como un litigio estratégico tendiente a obtener una reforma legislativa, que sirvió de fundamento para garantizar la participación efectiva de las mujeres en las listas de candidatos y candidatas a cargos electivos nacionales. Debe destacarse la velocidad -inusual para los tiempos que maneja el Sistema Interamericano- con la cual se alcanzó el ASA y se consiguió el cambio normativo buscado. El hecho de que la peticionaria era una militante histórica en temas de género sin dudas incidió en el resultado del procedimiento internacional. Además, el ASA alcanzado en este caso fue visto por la CIDH como una oportunidad para lograr cambios normativos en otros Estados americanos.

Si bien el caso “*De la Torre?*” compartió con “*Merriadri de Morin?*” un mismo objetivo inicial, rápidamente lo excedió, pues no solo aspiraba a instalar un debate para sancionar o reglamentar normas, sino también pretendía sostener la discusión sobre temas migratorios en el tiempo. El ASA comenzó a negociarse con anterioridad a que la CIDH se pronunciara sobre la admisibilidad de la denuncia y con la casi absoluta ausencia de la víctima, aspecto importante a considerar, puesto que la prolongación del litigio internacional muchas veces genera que la víctima pierda interés en continuar con el trámite de la petición.

La amplitud de las reparaciones contenidas en el ASA de este caso ha sido única en la historia de la relación de la Argentina con el Sistema Interamericano, en tanto generó numerosas reformas legislativas y, a la vez, la celebración de reuniones periódicas en una “Mesa Interinstitucional”, que permitió seguir discutiendo las problemáticas de las personas migrantes décadas después de que se hubiera “reparado” al Sr. De la Torre.

Finalmente, el tercer modelo de litigio fue explicado a partir de los casos “*Chaves?*” y “*Ramos Rocha?*”. En Estados federales como Argentina, en los que la violación de los derechos humanos pudo haber sido cometida por órganos provinciales, la celebración de acuerdos de solución amistosa se vuelve más dificultosa, puesto que involucra a más de dos partes.

Por ello, en casos de violencia de género se ha buscado obtener la reparación de las víctimas sin exigir que el Estado denunciado asumiera su responsabilidad internacional. Dicha solución -basada en “razones humanitarias” o en las especiales condiciones de vulnerabilidad de la peticionaria y su grupo familiar- permitió que obtuvieran una reparación y, al mismo tiempo, que se llevaran adelante reformas legislativas y de prácticas trascendentales en materia de derechos de las mujeres.