

Sistema interamericano

Evolución y desafíos de los organismos del sistema

El sistema interamericano tiene una “flexibilidad creadora,” y en el desarrollo de los derechos humanos, esto es muy importante ya que los tratados no regulan explícitamente todas las situaciones relevantes a sus propósitos. En Awas Tingni, el sistema recurrió a las normas de derecho internacional y no solo a las normas de derecho interno para reconocer el derecho de propiedad de los pueblos indígenas. Respecto al impacto del sistema de derechos humanos, este en general influye menos en Estados con menor desarrollo institucional y de la sociedad civil. Por ello, es paradójico que los Estados que más lo necesitan pueden ser los que menos se beneficien de él.

Claudio Grossman, ex Comisionado CIDH.

El sistema interamericano está formado por la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana. Las funciones de estos organismos dimanan de la Convención Americana.

Evolución del sistema

En los últimos 25 años el sistema interamericano ha ido fortaleciéndose y evolucionando, tanto en el trabajo sobre los casos de violaciones de derechos humanos que llegan a él, como a través de sus informes y otros mecanismos para supervisar la situación de derechos humanos en los países firmantes de la Convención Americana.

Durante todo este tiempo, el sistema interamericano se ha constituido en una esperanza para las víctimas de violaciones de derechos humanos que han visto cómo -después del fracaso de sus esfuerzos por ser escuchados o tenidos en cuenta en los propios países - encontraban eco en una institución como la CIDH o, posteriormente, en la Corte.

El trabajo de los organismos del sistema constituye un mecanismo importante de apoyo a las víctimas y para propiciar cambios en la situación de respeto a los derechos humanos. La CIDH y la Corte se han constituido en una autoridad en la investigación y prevención de las violaciones, que desgraciadamente siguen ocurriendo en muchos países. Sin embargo, varios interlocutores señalan que en la actualidad el sistema está en un punto de inflexión, en el cual se juega no solo el conocimiento de las violaciones, o el papel de supervisión o estímulo, sino el nivel de efectividad para lograr transformaciones estructurales e institucionales importantes.

Pero también es verdad que las expectativas sobre el sistema cambiaron, se espera que el sistema no solo tome un tema, sino que produzca cambios, que actúe con mayor efectividad. No es solo asumir una determinada agenda, decidir intervenir en un conflicto, sino

producir cambios, mejoras tangibles. Y eso requiere no solo voluntad política; en otra época uno decía, bueno, si hay una Comisión con voluntad política en ciertas cosas, avanzaremos. Pero ahora uno está metido en temas mucho más complejos y se requiere más estrategia. La voluntad política es fundamental, porque desde ahí empiezas a hablar, pero también toca reflexionar sobre las estrategias políticas más efectivas, sobre cómo debes intervenir para producir resultados, y creo que no hay una reflexión muy importante al interior del sistema sobre esto. Víctor Abramovich, Comisionado CIDH.

Especialmente en el caso de la Corte, esta ha producido una amplia jurisprudencia sobre el tema de reparaciones. El carácter masivo de las violaciones ocurridas en muchos países, especialmente durante las dictaduras y conflictos armados internos, desbordan los marcos jurídicos habituales, incluso de la propia Convención. La creatividad mostrada por la Corte en la aplicación de los criterios internacionales de reparación frente a los casos investigados, donde se determina la responsabilidad del Estado, ha llevado también a desafíos sobre hasta dónde puede llegarse con los casos individuales o colectivos juzgados.

Reparaciones es un tema tremadamente amplio y la Corte se ha visto enfrentada por muchos años, por las situaciones latinoamericanas, a tener que manejar reparaciones que normalmente no estaban en la mente de los que redactaron la Convención Americana. La Convención Americana se redactó con la idea de crear un mecanismo para solucionar violaciones individuales de derechos humanos; para eso estaba la Convención Americana. Pero lo que llega a la Corte desborda el tema de la violación ocasional, y eso causa realmente un gran desafío a la Corte en cuanto a las reparaciones. Jueza Cecilia Medina.

En estos años, el sistema se ha afianzado a través de su propio trabajo y de la utilización que de él han hecho las víctimas y las

organizaciones de derechos humanos. Los Estados cada vez se preocupan más de lo que la CIDH y la Corte decidan, pero también deben enfrentar con mayor frecuencia las consecuencias de los informes, recomendaciones o sentencias; por ello tratan de ejercer su diplomacia frente al sistema. Hay que tener en cuenta que el sistema interamericano tiene una fuerte orientación hacia la reparación, al menos más que el sistema europeo.

Mire, yo creo que -en términos generales- el sistema interamericano es un sistema básicamente orientado a las reparaciones; esto es una diferencia del sistema europeo que es más orientado, en un principio, a las declaraciones y a la afirmación jurídica de la violación. El sistema interamericano, desde un comienzo, ha estado muy claro en su orientación a las reparaciones y eso lo ha llevado a desarrollar una serie de principios -desde sus primeras decisiones en Velásquez Rodríguez, de reparación integral a las víctimas- que tiene que ver con el término de justicia. Carlos Ayala, ex Comisionado CIDH.

La amplitud del quehacer de los organismos del sistema está en un proceso de consolidación, en el que se trata de mantener la legitimidad de la Corte y la CIDH. Sin embargo, la legitimidad no tiene que ver solo con la consistencia de su trabajo en el ámbito político o jurídico, sino también con el cumplimiento. Como se verá en el capítulo correspondiente, este depende de los Estados, pero también de una mayor implicación de los organismos del sistema.

Tanto la Comisión como la Corte han tenido un impacto muy importante en los países, han ganado legitimidad. Es necesario mantener la credibilidad del sistema y de sus órganos. Esa credibilidad puede estar en cuestión cuando las recomendaciones no se cumplen. Claudio Grossman, ex Comisionado CIDH.

En general, distintos observadores, con amplia experiencia en estos años, señalan que el grado de eficacia del sistema ha ido

aumentando. Los Estados toman más en serio las decisiones de la CIDH y las sentencias de la Corte, aunque esto responde a una evolución que tiene altos y bajos, y es más marcada en ciertos países.

Por ejemplo, en algunos países, el sistema judicial se ha hecho cargo de la implementación de las medidas, con o sin impulso por parte del ejecutivo. Que el Poder Judicial se haga hecho cargo de la implementación de las medidas, o asuma los cambios en su derecho interno, es muy alentador; eso es lo que va a hacer que tenga un efecto multiplicador, porque obviamente el sistema interamericano no puede hacerse cargo de todos los casos. En ese sentido la jurisprudencia, incluso cuando el ejecutivo no ha hecho nada, es un elemento muy importante. Juan Méndez, ex Comisionado CIDH.

Para el funcionamiento del sistema la energía fundamental ha provenido de las víctimas y organizaciones de derechos humanos, tanto como la independencia y los criterios puestos en marcha tanto por la Comisión como la Corte. Sin embargo, el motor principal del sistema desde su concepción es el Estado que cumpla. Como señala el secretario de la CIDH Santiago Canton, *que los Estados no violen, y si violan, que vengan al Sistema y dialoguen, y con el sistema encontrar soluciones y después si no se encuentran que la Corte diga si se violó o no se violó.*

Para muchos Estados en procesos de transición política, esto ha supuesto asumir las violaciones del pasado y hacer frente a la impunidad, que ha perpetrado su impacto en las sociedades, así como trabajar en la prevención de nuevas violaciones.

En una democracia después de los regímenes autoritarios el paso necesario a dar era en cuanto a derechos humanos, cambiar la visión de los gobiernos democráticos, de decir “no violamos los derechos humanos”, a reconocer que se violaron y decir que vamos a hacer todo lo posible para que eso no vuelva a suceder. Pero

esa otra mentalidad de alguna manera está latente, no es tan fuerte como a principio de los 80, pero está latente.
Santiago Canton, Secretario Ejecutivo CIDH.

Impacto en los países

El impacto que ha tenido el sistema interamericano en la prevención o tratamiento de las violaciones de derechos humanos ha sido en general muy positivo, pero muy dispar. Ello ha dependido de la voluntad política de los Estados, del papel de la CIDH -más o menos activo en relación con la situación del país-, así como de la existencia de organizaciones de derechos humanos con un alto potencial de trabajo interno e internacional. Estos tres factores se han dado de forma diferente en distintos países y épocas.

La supervisión de la CIDH es un espacio en el que se analizan los problemas, donde los Estados deben dar cuenta de sus actuaciones con respecto a las violaciones y se someten al escrutinio de un organismo internacional. Además, los casos pueden ser llevados a la Corte, lo que les significa el riesgo de una condena internacional. Todo ello supone un contexto de diálogo, negociación y presión sobre el manejo de los casos, pero también una necesidad de coordinación, de rendir cuentas, y de abrir espacios de colaboración con la sociedad civil. Hay diferencias significativas en el impacto del sistema en los países. En algunos ha sido parcial; en otros, la acción del sistema junto con las organizaciones de derechos humanos ha tenido un papel clave en los procesos de transición, como en el caso de Argentina o Perú.

Creo que ha tenido un impacto en la conducta del gobierno de Honduras, que le ha obligado a preocuparse más por el sistema. Vienen a Washington, a estudiar todos los casos que están en el sistema, se preocupan; en este caso ya tenemos informe 50, y quieren negociar, no quieren que el caso vaya a la Corte. Hay una mayor preocupación, ha abierto algunas vías de comunicación con organizaciones de la sociedad civil. El espacio de

la Comisión permite que una organización vaya y vea la representación de las instituciones y pueda plantear cosas, con algún éxito en algunos casos. En cierta forma ha sido positivo, pero la mayoría de la población no creo que tenga conocimiento; no ha salido más allá del círculo que manejan las organizaciones, tal vez porque en algunos casos los temas son muy puntuales. Marcia Aguiluz, abogada CEJIL.

Mientras tanto, en varios de los países analizados, los representantes de las víctimas señalaron la falta de seguimiento que se ha dado a la situación en el país, como en el caso de Ecuador. Este ejemplo señala la importancia de dos factores interdependientes: la postura activa de la CIDH con respecto al país y la existencia de un movimiento de derechos humanos y de afectados que haga uso del sistema y estimule su implicación.

En noviembre del 94, y después ya no más visitas. De la visita del 94 salió el informe en el 97, y después hubo un informe de seguimiento en el 98 y en el 99. Y ahora, el del 2005 sobre la situación general. Quien sí quiso hacernos una visita fue el Relator sobre el Sistema Penitenciario, incluso él ya hizo una petición este año. Pero la visita más general, no. César Duque, abogado CEDHU.

La presentación de los casos ante el sistema actúa muchas veces como un acicate para la actitud de los Estados; asimismo, la publicación de informes, y las otras medidas urgentes -como las cautelares (de la CIDH), o provisionales (de la Corte)- ayudan a movilizar el contexto y prevenir algunas violaciones. Actúan como un revulsivo o catalizador de acciones en el país, de estímulo a los Estados reticentes, dependiendo de su sensibilidad a la presión internacional así como de la estrategia y los aliados de las organizaciones de derechos humanos.

A veces, cuando estamos con los procesos aquí, internos, y decimos vamos a presentarlo a la Comisión Interamericana, eso basta para mover cosas. Los informes de

situación están generando efectos positivos a más corto plazo que los casos individuales, por ejemplo Oaxaca. Después de eso, se liberó a 2.000 presos; ningún caso individual pudo liberar a tantos presos, o si los hubiera liberado, hubieran sido tres o cuatro. Pero eso se logró con el informe. Martha Figueroa, abogada.

Uno de los casos analizados en esta investigación, la detención arbitraria y tortura de Alejandro Ortiz en México, es un ejemplo de la eficacia y también de los desafíos del sistema. La visita *in loco* de la CIDH llevó a la liberación inmediata del señor Alejandro Ortiz, que llevaba ocho años detenido arbitrariamente. Pero, después de su liberación, el proceso para llegar a un acuerdo de solución amistosa ante la CIDH llevó otros ocho años, hasta que la reparación, con bastantes problemas, se hiciera por fin efectiva. Este caso muestra la importancia que la presión y la veeduría internacional pueden tener en muchos casos de violaciones, pero también la incidencia del seguimiento de las intervenciones.

Vinieron los de la Comisión Interamericana y ahí expusieron mi caso. A las ocho de la noche lo exponen y a la una de la noche van y me dicen: "mira, que te vamos a dejar salir"; o sea, rapidísimo. El Procurador había dicho que me iban a sacar, pero que al ser de madrugada había que preparar los papeles. De ahí ya salí al día siguiente. Pero aún tardamos ocho años en seguir peleando esto. Alejandro Ortiz.

En este sentido, el sistema interamericano se fortalece cuanto más se conoce, pero también cuanto más se cumple. Este éxito percibido de la CIDH o de la Corte, contrasta en muchos países con la ineeficacia de los sistemas judiciales o la ausencia del reconocimiento -en el proceso interno- de la responsabilidad del Estado. En países donde la eficacia del sistema ha sido más evidente, esta perspectiva de logro determina que haya más demandas, ante la frustración por la inoperancia del sistema interno. Perú es uno de los países que más demandas tiene ante el sistema, unas

1.500, debido a la existencia de numerosas violaciones y a la fortaleza de sus organizaciones de derechos humanos, pero también a la percepción de la ineeficacia del Estado en la resolución de los casos.

La gente, en el Perú, se ha dado cuenta de que los casos que llegan a la Corte son casos que tienen cumplimiento. El saber que los miembros del Tribunal Constitucional llegaron hasta Corte Interamericana y les hicieron justicia, como que le dio esperanza a gente. El sistema interamericano es efectivo y ahora todos quieren acudir al sistema. Los que presentan sus casos en forma individual ante el sistema interamericano son miles, porque la gente tiene una visión de que hay una alternativa en el sistema. Gloria Cano, abogada APRODEH.

Esta situación es un aliciente para las víctimas, pero se corre el riesgo de que el sistema interamericano se convierta en el sustituto de la justicia interna y de las respuestas a través de los mecanismos del Estado.

La Comisión y la Corte deberían establecer de manera prioritaria protocolos con cada uno de los Estados, para que los casos puedan verse en el procedimiento interno, y no terminemos yendo siempre al sistema interamericano. Porque aquí, en el caso peruano, por ejemplo, alguna gente dice que solamente litigue acá un par de meses para luego ir al sistema. Entonces, el sistema solito se está poniendo la soga al cuello, al no establecer una suerte de desarrollos claros de lo que se debiera hacer. Los países tendrían que ir trabajando con eso. Alejandro Silva, ex Secretario Adjunto de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

En el siguiente cuadro aparece un análisis del impacto del sistema interamericano en la última década en Perú, señalando sus diferentes indicadores.

Impacto del sistema interamericano en Perú

Aspectos positivos y riesgos

- Sentencias, recomendaciones e informes en el sistema interamericano han tenido impacto en el país. Esto ha sido formalizado en un decreto del ejecutivo en el Plan de Derechos Humanos.
- Algunas de las decisiones de la Corte y CIDH han tocado el alma de la estrategia represiva, que incluía el combate al terrorismo con violaciones masivas a los derechos humanos. El gobierno fue gravemente interpelado en varios casos.
- Indicadores de impacto directo: la derogación de amnistías, la anulación de procesos, la libertad para los presos inocentes, las garantías de debido proceso para los imputados por terrorismo, y lo relativo a la justicia penal militar.
- Indicadores de impacto indirecto: decisiones de reformas constitucionales motivadas por el sistema, garantías al debido proceso, e incluso garantías de no repetición, como mejores condiciones carcelarias, o que el Ministerio de Defensa se proponga modular el uso de la fuerza.
- Indicadores de proceso: contexto de creación de la Comisión de Verdad y Reconciliación, avances en judicialización de casos de violaciones de derechos humanos. Se ha pasado de una situación en la que las sentencias de la Corte se veían como algo negativo, a que el Tribunal Constitucional peruano ha ido asumiendo en sus decisiones los criterios jurisprudenciales.
- Algunas decisiones han tocado el centro del modelo económico en materia laboral, como la política de flexibilización y despidos masivos. Algunas decisiones de la

Corte han cuestionado la privatización de la seguridad social, con la manipulación económica del sistema de pensiones.

- Cuestionamiento de los impactos económicos de las decisiones de los órganos del sistema. El Estado ha expresado cargos ante la OEA, planteando ante la CIDH que se evalúe el impacto económico de sus decisiones, y eso ha llegado a cuestionar a la Corte.
- Todas esas cosas pueden quedarse en formalidades, si no hay un movimiento de derechos humanos fuerte. El impacto del sistema ha sido positivo porque se ha avanzado en todo eso, pero por otra parte se ataca al sistema y eso es negativo.

Fuente: entrevista con Javier Mújica, abogado.

Uno de los impactos del sistema interamericano tiene que ver con el tema de la justicia. En general, los logros en este campo son escasos debido al débil cumplimiento de las sentencias con respecto a la investigación y sanción a los responsables. Sin embargo, existen otros indicadores de impacto global que son más positivos. Por ejemplo la jurisprudencia de la Corte sobre amnistías en el caso barrios Altos de Perú, llevó a dejar sin efecto dichas leyes, y ha tenido efectos en otros países²⁶. Por su parte, cuando la Corte Suprema de Argentina se pronunció sobre las leyes de amnistía, hizo referencia al sistema interamericano en el caso Barrios Altos.

También, de forma creciente, los jueces toman como referente la jurisprudencia de la Corte sobre otros aspectos, con lo que

26. En 2008 se produjo la extradición del ex Presidente Fujimori de Chile a Perú, donde se desarrolló el juicio para determinar su participación en algunos de los casos investigados por la Corte Interamericana, como La Cantuta y Barrios Altos.

estos se van convirtiendo, poco a poco, en estándares utilizados en el derecho interno,

Ha planteado que el sistema de justicia actúe de manera diferente, y que es un sistema que encuentra un sustento y un amparo que no había conocido anteriormente, porque son jueces que comienzan a compartir sus estándares, sobre cómo reflexiona y cómo la Corte decide las cosas. Eso me parece una cosa sobresaliente. Carlos Rivera, abogado IDL.

Para las organizaciones de derechos humanos, los criterios del sistema interamericano suponen una validación de sus demandas y una herramienta para otros casos. A veces, como señalan varias de las organizaciones mexicanas entrevistadas, los casos han servido en ese país, más que para una reparación efectiva para las propias víctimas, para impulsar algunas medidas de reparación o de prevención más generales.

Hoy sí hay denuncias formales contra militares, contra policías, se habla de violencia feminicida en Chiapas en el conflicto armado y, expresamente, es por estos casos. Que esto haya sido más importante para otras víctimas que para las víctimas directas es algo que sucede en varios casos. A las organizaciones de derechos humanos el sistema nos ayuda en otros casos; a veces, incluso para impulsar o revisar leyes, también para la cuestión de lucha contra el olvido, por la memoria, que eso forma parte de las reparaciones. Martha Figueroa, abogada.

Además de su impacto con las sentencias en los sistemas internos, la Corte -que tiene su sede en San José de Costa Rica-, ha empezado a realizar sesiones en diferentes países. Ello ha obedecido, en parte, a la necesidad de financiar sus recursos con aportes de los Estados para las sesiones; pero también para dar a conocer el sistema y acercar el funcionamiento de la institución a los actores nacionales interesados o implicados en el tratamiento de las violaciones de derechos humanos, como

organismos del Estado, organizaciones de derechos humanos o sectores académicos.

El año pasado conseguimos realizar una sesión extraordinaria de la Corte junto con el tribunal superior, una cosa muy buena porque los estudiantes, los jueces del tribunal nacional y federal fueron invitados; llegaron muchas personas. Estuvo lleno de gente, fueron tres días de discusión. Cristina Timponi, agente del Estado, Brasil.

Durante las sesiones, la Corte no juzga casos del país anfitrión. Pero aprovechándolas, la Corte realiza visitas a miembros del gobierno, del sector judicial, etc., implicados en el seguimiento de los casos y en el cumplimiento de sentencias y reparaciones, en los numerosos países donde se han realizado. Estas formas de diplomacia son muy importantes para avanzar en la agenda de derechos humanos de cada país; aunque, en algunos de ellos, se ha corrido el riesgo de que el gobierno obtuviera mayor legitimidad con la presencia pública de la Corte, mientras acumulaba incumplimiento sobre algunas de sus decisiones.

La celebración de periodos extraordinarios de sesiones de la Corte fuera de su sede ha sido un éxito. Creo que ha sido una de las maneras más creativas de acercar -y difundir- el sistema interamericano de derechos humanos a la gente, la sociedad civil, los funcionarios públicos y operadores de justicia, etcétera. La ciudadanía puede observar cómo opera en la práctica la Corte; se acerca la justicia al ciudadano. Creo que el desafío que tenemos es cómo mantener en el tiempo la expectativa que genera una visita de la Corte, cómo hacer que ese paso, por lo general de una semana por país, siga dando frutos en el tiempo. Estamos trabajando en ese sentido, básicamente a través de capacitaciones con operadores de justicia.

Pablo Saavedra, Secretario Corte Interamericana.

Sistema de casos

El sistema de casos ha venido a convertirse en el trabajo más importante de la Comisión. Este obedece a la necesidad de escuchar a las víctimas y dar una respuesta -individual o colectiva- a las propias violaciones. Por otra parte, se basa también en el sistema de informes y gestiones más generales sobre la problemática de los países, en el campo de los derechos humanos.

Como señala el Padre Javier Giraldo²⁷, los casos son *los ladrillos del muro contra la impunidad*. Robert Goldman, ex Comisionado de la CIDH, refiere la importancia y la evolución del sistema de casos:

Y obviamente, como en Europa al principio, el sistema está roto, no hay un staff suficiente para hacerlo dentro de un periodo razonable, y todo lo que la Comisión debe hacer es elegir y tener una política frente a los gobiernos. El uso del informe sobre países, en la época de las dictaduras, fue muy importante, porque si tomas los casos aislados todos eran importantes, pero también se utilizaban para establecer patrones de violencia. Los informes sobre Argentina, Chile, Uruguay y las violaciones durante las dictaduras, fueron el enfoque al inicio de la preparación de informes. Pero cuando se restableció la democracia, y creo que ahora está en debate, en la época que me tocó a mí -del 96 hasta 2004-, fue el sistema de casos.

Esta práctica de seleccionar los casos, en una primera etapa, supuso en muchas ocasiones una valoración política de la importancia de los mismos, en detrimento de la necesaria respuesta a las víctimas que presentaban sus casos al sistema. Según distintos interlocutores, esta práctica ha sido superada en la evolución de la CIDH, aunque algunos casos siguen teniendo una tramitación mucho más rápida que otros; influyen en ello las consideraciones políticas o el nivel de apoyo.

27. Peticionario del caso de la masacre de Trujillo, en Colombia.

No se puede permitir que la CIDH decida qué es importante y qué no. El sistema es para las víctimas y lo que determina que esto es importante. Hay víctimas que son fruto de un patrón de conducta global del Estado, otros que son más individuales y no se van a repetir. En eso hay que poder distinguir más o menos el impacto, y es legítimo que la CIDH ponga más énfasis en los que van a tener más impacto. Pero, en épocas anteriores, la secretaría planteaba que solo la CIDH decía lo que era importante o no; tenía una actitud discrecional, y yo diría que casi arbitraria; y eso es una traición a la promesa de lo que el sistema propone a la gente. Desde la década del 90, eso ya no es así, afortunadamente. Juan Méndez, ex Comisionado CIDH.

El sistema de casos genera, sin embargo, algunas diferencias en los países con respecto a los que pueden acceder o no al sistema interamericano. En general, los casos que llegan y avanzan en el sistema cuentan con mayores garantías y, cuando llegan a acuerdos de solución amistosa o sentencias de la Corte, cuentan con reparaciones mayores. Todo ello provoca, a veces, debates en los países sobre esas diferencias.

No es discriminatorio, pero el impacto en la sensación de discriminación hay que tenerlo en cuenta al analizar esto. Desgraciadamente, el sistema interamericano es un sistema de casos y puede resolver solo caso por caso. En el mejor de los casos se puede sugerir al Estado que tenga una política similar frente a otros casos... pero depende de él. Hay algunos países que fueron inducidos a una política reparatoria frente algunos casos, pero después tuvieron una política más general de reparación. No elimina el impacto en los contribuyentes, pero sí la sensación de privilegio... Es muy importante para la legitimidad de las reparaciones y del sistema mismo. Juan Méndez, ex Comisionado CIDH.

Informes de artículos 50 y 51

Cuando la CIDH termina la investigación de un caso, realiza un informe, llamado “de artículo 50”. Estos informes de la Comisión tienen menor fuerza -en términos de cumplimiento de las reparaciones o investigación- que los acuerdos de solución amistosa o las sentencias de la Corte.

El artículo 50 de la Convención señala un plazo al Estado, que normalmente es de tres meses, para cumplir las recomendaciones que se incluyen en él. Si el Estado no cumple, la Comisión tiene dos opciones: enviar el caso a la Corte o hacer público el informe. Se hace público mediante otro similar, llamado informe de artículo 51. Los informes del artículo 51 son genéricos en cuanto a las reparaciones, y tienen una escasa fundamentación jurídica. Se concluye que hay ciertas violaciones o no, y se recomiendan ciertas reparaciones, pero sin ningún desarrollo.

Los 51, en general, en temas de reparación, son bastante limitados; o históricamente han sido muy limitados. Porque ahí se podrían decir muchas cosas. Creo que tiene que ver con cómo se litigaba antes, no para reparar a una víctima individual, sino para dejar como un récord histórico. No había tanta expectativa de que los casos se iban a terminar con una determinada decisión, que se iba a cumplir; o que iba a terminar con la sentencia vinculante, o que la víctima individual iba a tener reparación individual. Viviana Kristicevic, abogada CEJIL.

En ellos no se incluyen medidas específicas de reparación, debido a que no se han explorado en el contacto previo con la víctima y a la diferente orientación de los informes. Dos aspectos parecen ser claves en esto: la posibilidad de enviar el caso a la Corte y la de seguir en la negociación con el Estado, que podría concretarse en un acuerdo de solución amistosa.

Después de la reforma del reglamento la tendencia ha sido que la mayoría de los casos lleguen a la Corte. Según el reglamento se solicita que se haga una serie de preguntas a los peticionarios en relación con el tipo de pruebas que se tienen, la pertinencia de llevar o no el caso a la Corte y también se hacen preguntas sobre el tema de beneficiarios y presuntas reparaciones. María Claudia Pulido, abogada CIDH.

Especialmente cuando los casos no van a ir a la Corte, será mayor el grado de indefinición sobre las reparaciones, y menores las garantías para las víctimas, en una posible negociación del cumplimiento. Una posibilidad es tener en cuenta en esta etapa algún procedimiento para concretar algunas medidas relevantes por parte de la CIDH.

Algunas veces sería muy importante que se hagan ciertas recomendaciones específicas a cumplir; por ejemplo que se realicen ciertas medidas de satisfacción. Pero en ese procedimiento no tenemos una etapa para argumentos sobre reparaciones, es una discusión más sobre si hay una violación de la Convención, etc. Pero tal vez sería posible abrir un espacio sobre elementos de reparaciones que el Estado debería de satisfacer en ese tipo de procedimientos de recomendaciones del artículo 50 de la Comisión. Verónica Gómez, abogada CIDH.

Esta concreción de las recomendaciones también es señalada por algunos agentes del Estado como algo que podría facilitar su cumplimiento. Los Estados muestran un menor cumplimiento de las recomendaciones, en comparación con un acuerdo de solución amistosa o una sentencia de la Corte; pero tampoco tienen una actitud positiva para aclarar sus dudas sobre el cumplimiento.

A veces, hay una necesidad de ser más precisa en las recomendaciones, porque hay informes de fondo en que hay por ejemplo ocho recomendaciones, y tenemos dificultades

en saber exactamente lo que quieren, y saber a veces si lo tenemos cumplido o no. A veces no es muy claro y nunca pedimos explicaciones sobre esto, pero creo que lo podemos hacer. Cristina Timponi, agente del Estado, Brasil.

Por último, los informes de la CIDH poseen una supervisión escasa, aunque aparecen en el informe anual de la CIDH. En este sentido, considerando que -cuando el caso no va a la Corte- la CIDH mantiene la jurisdicción sobre él, la mayor especificidad y una postura activa en el seguimiento acentuarían el énfasis en el cumplimiento.

Las reparaciones que se incluyen en los informes elaborados conforme al artículo 50 de la Convención, responden a la naturaleza del procedimiento ante la Comisión y usualmente son de carácter más general. Esta particularidad responde a la concepción convencional del procedimiento ante la Comisión, y le da más flexibilidad para poder decidir sobre su cumplimiento basado en el interés de la víctima y los intereses del sistema. Lilly Ching, abogada CIDH.

Un ejemplo sobre un impacto significativo de estos informes es el caso de Maria Penha de Brasil; un caso de violencia de género que conllevó responsabilidad del Estado por la falta de protección a la víctima, y que se ha convertido en un referente nacional sobre la lucha contra la violencia hacia las mujeres. Con base en el informe artículo 50, finalmente el gobierno arrestó al perpetrador, después de quince años de demora del proceso judicial, y se aprobó una ley sobre el tema, que era una demanda histórica de las organizaciones de derechos humanos y del movimiento de mujeres.

Relación de las víctimas con el sistema

En relación con el sistema de casos, el sistema interamericano se centra en dos polos. Por una parte, los Estados que son la pieza

fundamental de la prevención y del cumplimiento. Por otro, las víctimas que llegan a él como última esperanza en una lucha por sus derechos que han sido vulnerados. La centralidad de uno u otro, según los interlocutores, depende del tema de discusión o de las reflexiones sobre el procedimiento.

Fortalecer a la víctima dentro del sistema. Tanto Comisión como Corte van en ese sentido; creo que la gran discusión que hay es el sistema alrededor de la víctima o el sistema alrededor del Estado. En el camino a largo plazo creo que el sistema interamericano ha puesto a la víctima en el lugar adecuado. Juan Méndez, ex Comisionado CIDH.

Mientras el sentido mismo del sistema interamericano reside en la defensa de las víctimas de violaciones de derechos humanos -que no encuentran en los sistemas internos la justicia ni el respeto que necesitan-, para el cumplimiento de sus sentencias o acuerdos se requiere una colaboración de los Estados donde se tratan de impulsar los cambios. Como señala esta abogada de la CIDH, este es el sentido último del sistema, alertando sobre el riesgo de la judicialización y de la preeminencia de otros actores sobre las víctimas.

Las cuatro mujeres que participaron en esa audiencia, eran personas sin formación escolar y sin recursos, con menos protección, con menos posibilidades. El riesgo es quedarse en una trayectoria de la judicialización, de la representación por abogados, etc., que puede ser más difícil, por ejemplo para familias como estas cuatro, que son la cara de la región. Elizabeth Abi-Mershed, abogada CIDH.

Sin embargo para otros interlocutores, el sistema en la práctica no funciona realmente bajo el motor de la víctima misma, que en general tiene poco acceso o conocimiento sobre el mismo. Para las víctimas entrevistadas, el sistema interamericano es su última

esperanza y, en general, hacen una valoración muy positiva de su intervención -al menos en los casos en que se ha llegado a un resultado concreto-, aún reconociendo los límites de su poder. Como señala el siguiente testimonio, constituye un lugar donde buscar la dignidad.

Pues, por esto nosotros también nos sentimos más que todo obligados a recurrir a remedios ya internacionales, pues si no le dieron importancia a la dignidad de las personas... ¿Qué se hace, pues, si no le toman importancia a la gente humilde, pobre, si no le toman importancia a lo que uno busca? Suyapa Serrano Cruz.

Sin embargo, a pesar de que se trata de un sistema “amable” con las víctimas, a causa de los procedimientos, gestiones y plazos, los actores principales -en la práctica- son los abogados representantes de las víctimas, los comisionados y abogados de la CIDH y los representantes del Estado. Algunas víctimas con experiencia de litigio advierten sobre la importancia de no perder esta perspectiva, de cómo se entiende la justicia o la reparación teniendo en cuenta a las víctimas.

Cuando entras al sistema de justicia, las víctimas se sienten muy lejanas tanto al nivel interamericano como al nacional; no todas tienen formación, educación o capacidad de entender. Creo que son importantes esos espacios como el sistema interamericano, donde la víctima pueda expresarse en un ambiente amistoso y seguro. Te hablan de que la víctima juega un rol importante, pero al final son los abogados en el sistema, igual te pasa a nivel nacional. Por eso te digo que en el tema de justicia es realmente saber qué entendemos por justicia. Cómo la expresa y cómo la entiende cada quién es diferente.
Helen Mack.

Un primer aspecto a ser considerado por quienes llevan los casos -los abogados representantes y la propia CIDH-, es la necesidad de que las víctimas entiendan cómo funciona el

sistema, incluso cuando existe un supuesto un conocimiento general, como en este mismo caso, en el que las víctimas tenían una formación universitaria, perfil que no es el más frecuente entre quienes acceden al sistema.

Creo que una de las cosas iniciales es entender de qué se trata el sistema interamericano, y la Corte. Yo no entendía qué era la Comisión, ni la Corte, no tenía la más mínima idea. Lo que me decían es que la Comisión es como el Ministerio Público. Ahora ya voy entendiendo. Entonces los de la Comisión deben ser mis aliados; si son fiscales son como querellantes adhesivos. Ya sabes que la Comisión no es a quien vas a enfrentar, sino que es la gente que te va a echar una mano. Lucrecia Hernández Mack.

Esta necesidad aparece a veces en forma de conflictos. Frente a las dificultades del procedimiento, la ausencia de respuestas del Estado o la falta de concreción de la propia CIDH, en general son los abogados representantes los que tienen que propiciar un conocimiento del proceso del caso y de las dificultades que se están encontrando. En algunas ocasiones, esto ha llevado a conflictos de confianza debido a la necesidad de las víctimas de entender mejor el funcionamiento y los problemas del sistema, pero también de situar la responsabilidad de la falta de avances en algún lugar, cuando se vive en la incertidumbre.

A veces la Comisión es muy condescendiente con el Estado. Nosotros presentamos una propuesta a la Comisión, para que calendarice el cumplimiento del acuerdo. Nunca le exigió al Estado respuesta a este pedido. Los familiares pensaron que nosotros no hacíamos nada. Lo que hicimos fue buscar recursos donde sea y llevar a dos representantes de las víctimas a una audiencia y ellos hablaron, reclamaron el cumplimiento del acuerdo, y no se llegó a nada; se dieron cuenta de que la falla está en el sistema, porque muchas veces nos echaban la culpa a nosotros. Gloria Cano, abogada APRODEH.

En general, las víctimas entrevistadas tienen una visión muy positiva del sistema, pero su valoración depende también de los logros del proceso o de la evaluación *a posteriori* que hayan hecho de los factores que dificultaron el cumplimiento. A continuación se muestran dos ejemplos opuestos; la primera perspectiva -positiva- es la más frecuente, y se basa en su experiencia de haber sido escuchados y tenidos en cuenta, sentir el apoyo, y la efectividad de la sentencia o reparación.

En el sistema mismo de la Comisión y de la Corte, la experiencia nuestra fue gratificante e incomparable, porque a la final fueron los únicos oídos que nos escucharon, después de haber agotado todos los recursos en el Ecuador; los únicos que nos ayudaron, nos apoyaron y nos entendieron y finalmente gracias a ellos es que yo recuperé mi libertad. La indemnización es una parte que le corresponde al Estado, y como tal sigue quedando un mal sabor de boca, porque el Estado ecuatoriano no ha cumplido con el 100%, o a cabalidad, lo que dicta la sentencia. Iván Suárez Rosero.

En otros casos, la valoración es negativa, especialmente cuando las víctimas no han tenido esa experiencia de escucha, debido a la ausencia de audiencia, y a que no se daba un cumplimiento efectivo de la sentencia después del tiempo señalado en la misma.

Para mí, hasta ahora, esta sentencia no sirve para nada. Ni para los familiares ni para la sociedad paraguaya. Esa es la realidad que veo. No me interesa llegar a quedar bien con la Corte. La lucha de nuestros héroes y nuestros mártires no se merece esto. Ellos lucharon por un Paraguay con justicia social, democracia participativa, con salud y trabajo para todos. Un país con estado de derecho. Si la Corte no señala a los gobiernos la obligación que tienen de cumplir con eso, para qué está; no nos sirve la Corte. Les pido que canten dos o tres hurras y se retiren. No lo sabía, me enteré después de la sentencia.

Yo creí realmente que la Corte tenía más poder. Que era como la Corte de un país, que dice si este ciudadano cometió un delito, tiene que cumplir tantos años de prisión, o lo que sea. Y esa fue mi primera decepción. Con motivo de la sentencia de la Corte y basándose en los argumentos de la Corte, un juez de primera instancia condenó a Francisco Ortiz Téllez, cónsul de Stroessner en Posadas a siete años de prisión y pidió la extradición desde Honduras del ex Ministro del Interior, Sabino Augusto Montanaro. Sin embargo, todo el proceso se encuentra recurrido ante instancias superiores. Rogelio Goiburú.

Estos ejemplos muestran que, además de la importancia del sistema en cuanto a su funcionamiento, legitimidad y logros generales, para las víctimas el indicador de su valor es la respuesta efectiva al cumplimiento. En ausencia de cambios efectivos en su propia situación y en el comportamiento del Estado con respecto a las víctimas, la evaluación del sentido del litigio ante el sistema puede ser negativa. Muestra claramente que para ellas el logro del cumplimiento se vincula con la legitimidad del sistema.

Esto supone desafíos, tanto para las víctimas y sus organizaciones, como para las garantías del sistema y el cumplimiento de los Estados. Aunque los casos lleguen y se “resuelvan” en el sistema interamericano, terminan regresando al sistema interno y a los Estados que estuvieron en el origen de las violaciones. Todo eso plantea los problemas de cumplimiento que se verán más adelante; pero, cuando los casos regresan al país, deberían contar con nuevas garantías para su efectiva investigación y cumplimiento.

Una valoración general del trabajo de la CIDH y de la Corte DH fue muy oportuna, acertada y sobre todo ágil. Claro que ya había prescrito el caso en las instancias legales, pero afortunadamente, gracias a la lucha y a la tenacidad, se logró la sentencia de la Corte. Sin embargo, los procedimientos no fueron los más adecuados posteriormente, porque obviamente tienen que pasar por

las instancias interiores. Un caso que se ventiló en las instancias internacionales como la Comisión y la Corte, volver a las instancias nacionales, no tiene lógica ni sentido, porque ahí es cuando se dilata y se pierde toda la bondad y toda la eficacia del caso. Nelly Benavides.

Acceso al sistema interamericano

El acceso al sistema interamericano por parte de las víctimas sigue habitualmente un canal de abogados con experiencia en el litigio, de organizaciones de derechos humanos de los países, u otras de ámbito interamericano, como CEJIL que tiene presencia en distintos países.

Sin embargo, la historia de cómo las víctimas llegaron al sistema muestra patrones diferentes. En al menos cinco casos analizados que llegaron a la Corte, el contacto de las víctimas fue directo con la CIDH, sin relación con organizaciones de derechos humanos de su país, y de formas casuales. En el caso Damiao, su hermana Irene era la única persona con computadora y con acceso a internet en su pequeña ciudad. Para tomar contacto escribió en el buscador “derechos humanos” y apareció la Comisión Interamericana.

Los primeros contactos con la Comisión fueron por internet, después por carta y teléfono. Siempre percibía la atención que la Comisión daba al caso, muy diferente del tratamiento que habíamos recibido aquí, cuando denunciamos un crimen de esta naturaleza. Con el Tribunal no he tenido contacto directo, solo en el día de la audiencia. Irene Damião.

Problemas en el acceso al sistema interamericano: caso Tibi

- 1) Falta de conocimiento del sistema y de acceso a la información.
- 2) Percepción de impotencia sobre la posibilidad de ser escuchado.
- 3) Falta de recursos financieros para contar con un abogado.
- 4) Requisitos de documentación para poder presentar el caso ante la Comisión.

Porque, cuando uno se encuentra detenido, tiene que pensar en recoger todas las pruebas de todo lo que ocurre, y eso es imposible cuando uno está en un sitio que tiene que defender su vida diariamente. ¡Cómo se le va a ocurrir que tiene que recoger eso como prueba! ¡No se le ocurre a nadie! Entonces el requisito mismo de la Comisión es una cosa que es, al mismo tiempo, muy interesante y muy frustrante, porque uno se encuentra en la situación de que no ha preparado nada, y no tiene cómo alimentar su carpeta para la Comisión. Y añade el tiempo que ha pasado; yo había salido del país y no tenía contacto con nadie que pudiese llevar pruebas de tal cosa. Daniel Tibi

En la mayoría de los casos, el proceso para llegar al sistema ha sido largo, y ha supuesto un camino tortuoso al tratar de obtener respuesta, a través de una denuncia en el ámbito interno, gestiones con instituciones del Estado y el papel relevante de los organismos de derechos humanos, para acceder a la Comisión Interamericana. Como puede verse en esta descripción del proceso para llegar al sistema, este es el camino que han tenido que seguir muchas víctimas.

Allí recibimos el apoyo muy importante de Jorge Salazar, uno de los abogados. Y fue en sus oficinas que llenamos el formulario y todos los papeles. El habeas corpus había sido aprobado en primera instancia, y el gobierno hizo oídos sordos; y en ese momento intervino Amnistía Internacional. El abogado, como consecuencia de esto, sufrió un atentado. El habeas corpus había sido considerado a favor nuestro en las dos instancias. Por un acto del representante del gobierno, le dio el caso legalmente ante la Corte Suprema; el Dr. Zúñiga hizo la defensa y en esa sesión pública él denunció que estaba siendo amenazado y pidió seguridad. A pesar de eso, ocurrió el atentado. Luego se desarrolló el proceso aquí, en Lima, bajo el gobierno del dictador Fujimori. Como suele ocurrir con el poder judicial al mando de una dictadura, el juicio fue alargándose, no se realizaron las actuaciones correctamente. No asistía el juez o el fiscal. Hasta que el caso fue cerrado. Familia Castillo Páez.

A veces, los familiares son quienes han tenido que hacer los contactos cuando las víctimas se encontraban en la cárcel, en un contexto social de aislamiento. Para muchos presos detenidos arbitrariamente bajo la ley antiterrorista en Perú, el sistema interamericano fue la única esperanza de salir de la cárcel o tener un nuevo proceso, pero las condiciones para acceder a él dependieron -en la mayoría de los casos- de las relaciones personales, de la búsqueda de interlocutores con alguna experiencia, en un contexto donde las organizaciones de derechos humanos tenían una escasa relación, cuando no rechazo, con los condenados por terrorismo.

Cuando estaba en el penal, no sabía por dónde comenzar. ¿Cómo llego allá? Mi mamá empezó a ver cómo contactar a la doctora Carolina, porque nos habíamos enterado de su caso; cómo llegar a la Corte Interamericana, para una mujer que es ama de casa... Estábamos aislados de los vecinos, de los familiares. Ella emprendió el largo y difícil camino, sola. Fue al Colegio de

Abogados pero le dijeron que no le podían dar esa información. Ella se quedó ahí llorando: ¿dónde más voy yo a ir? La secretaría se compadeció y le dio una dirección para que llegara a preguntar. Así teníamos al menos un camino. Wilson García Astos.

Desafíos para el futuro

En este contexto de afianzar la trayectoria y el papel del sistema interamericano en la vigilancia y la promoción de los derechos humanos reconocidos en la Convención, pero también de enfrentar los nuevos problemas, se plantean algunos desafíos actuales. Unos surgen de la propia evolución y logros del sistema; otros forman parte de la necesidad de reconocimiento y protección de otros derechos y, por último, otros tienen que ver con los cambios políticos en el mundo y la disminución de ciertas garantías o la pérdida de conquistas históricas.

Papel del sistema en un contexto menos garantista

En el nuevo contexto internacional de debates entre seguridad y libertad y de los límites crecientes a derechos fundamentales en diferentes países, la jurisprudencia de la Corte y el papel de la CIDH son decisivos, pero también están siendo presionados hacia posiciones más conservadoras. Muchos Estados señalan las dificultades del cumplimiento, el impacto económico de las sentencias o las dificultades de llevar a cabo los cambios señalados por la CIDH o la Corte; esto debería ser tenido en cuenta y establecer mecanismos para la búsqueda de soluciones novedosas, más que esfuerzos para limitar el alcance de la reparación.

Es complicado, porque podría estar adelantando opinión, pero tiene que quitarle los argumentos justificatorios que tienen los Estados para no cumplir con las cosas. Es decir, tiene que quitarse casos, porque si no la Comisión y la Corte van a explotar. Y si explotan, ya no tenemos nada, así de sencillo. Máxime, creo que le cabe

ahora responsabilidad adicional, porque lo que se está cocinando en el sistema internacional es fatal. Porque si el sistema internacional antes estaba castrado, ahora está manco y mudo. Alejandro Silva, ex Secretario Adjunto de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Perú.

Ampliar el sistema, recursos, posibilidades de acceso

Una necesidad señalada por muy diversos interlocutores es la de contar con más recursos y medios para desarrollar su trabajo. El sistema funciona con un presupuesto mínimo. Comparado con el presupuesto global de la OEA, la CIDH cuenta -según los datos aportados- con un presupuesto del 5% del total y depende de la ayuda de terceros países para algunas áreas de su funcionamiento, así como la Corte Interamericana. La propia Corte no es aún un órgano permanente, y no cuenta con recursos suficientes para serlo y dar mayor seguimiento a su trabajo. Esta necesidad también es mencionada por víctimas que tienen un conocimiento y un uso importante del sistema.

En la experiencia, que comenzó hace un tiempo, de democratizar el acceso al sistema, especialmente a la Corte, es fundamental y se debería avanzar hacia algo que se igualara a lo que existe en Europa, en términos de acceso directo de las víctimas a la Corte. En este caso, no sería cambiar algo, sino avanzar más en la dirección que hay. Obviamente, buscar que el sistema pudiera ganar mayor peso y más recursos dentro del sistema general de la OEA, que pudiera ampliarse sustancialmente.

Iván Cepeda.

Sistematizar su experiencia

Los últimos veinte años de incidencia creciente, la amplitud de los casos y situaciones en las que el sistema ha tenido un rol relevante, representan un enorme conjunto de experiencias y

actores que han intervenido en ellas. Se necesitaría una mayor sistematización de la misma, para convertirla en nuevas herramientas y protocolos de trabajo.

El sistema tendría que tener todo el ámbito de reparaciones sistematizado, a través de un equipo permanente de seguimiento. Esto sería importante. Hay diferencias respecto al estilo de trabajo; por ello, hace falta un protocolo de seguimiento para que todo lo aprendido se revierta en el proceso, se sistematice y se acumule. Susana Villarán, ex Comisionada CIDH.

Nuevos casos, derechos y violaciones

En los últimos años, además de las violaciones masivas de derechos humanos sufridas en dictaduras o conflictos armados internos, han empezado a llegar al sistema nuevos casos de otro tipo de violaciones. Algunas tienen que ver con los llamados derechos económicos y sociales que, tanto la CIDH como la Corte, han tenido que analizar a la luz de la Convención y de nuevos tratados y convenciones internacionales, como los relativos a la discriminación racial, los derechos de las mujeres y de los trabajadores y derechos como la salud y la educación. Esta situación genera desafíos en torno a las formas del litigio, los conceptos jurídicos o el valor de los tratados al definir nuevos estándares internacionales de protección de derechos humanos. La CIDH y la Corte se plantean ver nuevos casos, pero tienen que prever también los desafíos que esas problemáticas generan en los marcos jurídicos y las prácticas de investigación actuales.

Otra cosa que también hay que hacer es capacitar a la sociedad civil en litigar en el sistema interamericano, con una nueva realidad democrática, en donde ya no hay violaciones masivas, como ejecuciones o desapariciones. Creo que es más fácil litigar en el sistema cuando tú traes un caso de ejecución extrajudicial, de tortura o desaparición, que litigar hoy en día casos, por ejemplo, de discriminación contra la mujer, niños, o de violencia

doméstica. El gran desafío que tenemos es cómo traer problemáticas nuevas al sistema, para que este sea quien dé una respuesta. Pablo Saavedra, Secretario Corte Interamericana.

Énfasis en el cumplimiento

Los pasos dados por la Corte en la jurisprudencia y por la CIDH, en su papel de impulsar la agenda de derechos humanos y de reparación, se enfrentan ahora al desafío de hacer más efectivo el cumplimiento; está en juego la credibilidad del sistema para las víctimas y el respeto de los propios organismos de los Estados.

La celebración de audiencias públicas, la amplitud de las reparaciones que la Corte ya ha dado históricamente, etc., no son para defender al sistema, sino para lograr expandir esa conciencia de que todo esto importa, si se traduce en un efecto concreto para las víctimas, del caso y/o de otros casos. Si no, lo demás que estamos haciendo es papel, para nosotros, los abogados, o para la Corte.

Olger González, abogado Corte Interamericana.