

Mecanismos y herramientas de cumplimiento

Para mí, reparaciones es la parte más difícil del litigio de un caso y la parte más desgastante. O sea, para cumplir bien con recomendaciones, tú tienes que llevar quince reuniones debajo: reunirte con la Comisión, reunirte cuando vas al país, y qué pasó con esto, y por qué no avanzó esto... A veces, sales frustradísima; a veces sales con lo que digo “la alegría del burro”: parece que vamos a avanzar y pasan los meses, y nada. Entonces, es como una cosa de que nunca sabes qué va a pasar realmente.

Soraya Long, abogada CEJIL.

El cumplimiento de sentencias y acuerdos de solución amistosa se basa en los principios de la Convención Americana y constituye una muestra de la identidad, sentido y funcionamiento del sistema interamericano. Muestra sus fortalezas y mecanismos, pero también sus debilidades, cuando hay falta compromiso de los Estados. Las políticas de cumplimiento tienen su base en la voluntad política del Estado y la relación que se da, a nivel interno, con los diferentes poderes, donde se necesitan mecanismos de cumplimiento más efectivos y ágiles. Nadie discute que las sentencias de un tribunal internacional o los acuerdos ante la CIDH son de obligado cumplimiento; pero la fuerza con que se pueden hacer efectivos es una de las dificultades que encuentran casi todos los casos en esa fase.

El papel de los Estados es clave en el fortalecimiento de un sistema que no puede funcionar bien sin su cooperación y su compromiso en la defensa de los derechos humanos. Sin embargo, el cumplimiento de sentencias y acuerdos sobrepasa la dimensión temporal y práctica de un gobierno. Implica a otros actores, a sucesivos gobiernos, a instituciones que han tenido una responsabilidad directa en las violaciones, a otras que son responsables de que se cumplan las diferentes medidas y a aquellas que deben hacerlas efectivas.

Creo que no es responsabilidad de una rama del Estado, del gobierno. Inconscientemente, uno sabe que no puede defenderse diciendo: tengo un poder judicial independiente que no acata lo que ustedes dicen. Pues no, eso lo sabemos. Nosotros no podemos declararnos independientes del Estado y hacer sancionar al Estado. Eugenio Zaffaroni, Magistrado Corte Suprema, Argentina.

Uno de los problemas más evidentes es que los actores que intervienen en la reparación no preparan esta fase de cumplimiento, en la que se reproducen algunos de los problemas que dieron origen a la demanda. Aunque cada vez exista más conciencia de la importancia del seguimiento, se necesitan mecanismos

específicos y más recursos para fortalecer las políticas de cumplimiento de los Estados y el papel -en esta fase- de los mismos organismos del sistema interamericano.

Los casos no terminan con la sentencia o el acuerdo, sino que continúan cuando empieza la etapa para el cumplimiento. Hay mecanismos y herramientas más efectivos para la fase inicial de litigio, pero lo son menos para la fase posterior de cumplimiento y reparación. Tampoco la lógica del litigio cambia en relación con las víctimas porque haya un acuerdo o una sentencia, como sería deseable, hacia una dinámica de colaboración.

Yo insisto mucho en que la sentencia de la Corte no es que terminó, sino una nueva etapa para el cumplimiento; y ahí hay muchos actores que tienen que jugar que es la sociedad civil, especialmente en el caso de la Comisión, y nosotros mismos. Pablo Saavedra, Secretario Corte Interamericana.

Estos aspectos se analizan en este capítulo, desde la perspectiva de los actores involucrados, los Estados, las víctimas y sus representantes, así como los organismos del sistema interamericano, tanto la Corte como la CIDH.

El mecanismo de control político

El aumento de los casos ante el sistema interamericano muestra la importancia que este tiene para los países y la defensa de los derechos humanos; pero también hace más evidentes algunas de las dificultades que enfrenta. Una de ellas se refiere, precisamente, a las garantías para el cumplimiento y las herramientas con las que cuentan los organismos del sistema para su mayor seguimiento y estímulo.

A pesar de algunos avances en los últimos años, aún debe desarrollarse más la voluntad política de los Estados y esto debe conseguirse para fortalecer el sistema. Ni la

CIDH ni la Corte pueden sustituir la voluntad política de los Estados. Claudio Grossman, ex Comisionado CIDH.

El aumento de casos exige mayor energía y recursos para el seguimiento, mientras se tramitan y tratan de solucionarse los que llegan anualmente a la CIDH. La Corte ha pasado de producir 40 sentencias en 15 años -entre 1987 y 2003-, a 45 casos entre 2002 y 2006, con un ritmo de 14 a 17 resoluciones o sentencias por año. Estos datos muestran la importancia del sistema para las sociedades y las víctimas. Pero esto se produce en un contexto de falta de recursos para la CIDH -dado que cuenta con apenas el 4,5% del presupuesto de la OEA- y para la propia Corte Interamericana, con un 2% y sin funcionar como un tribunal permanente, como es el caso europeo. La necesidad de mayores recursos incide en las diferentes esferas del trabajo de los organismos del sistema, y limita las posibilidades de seguimiento en la fase de cumplimiento, que es donde la eficacia del sistema y la reparación a las víctimas deben lograr sus objetivos.

El escaso presupuesto con que cuenta el sistema interamericano es una muestra de la limitada voluntad política de los Estados en fortalecerlo. Sin embargo, a pesar de los limitados recursos, el sistema ha tenido un enorme impacto en muchos países: salvando vidas, haciendo justicia en casos particulares, contribuyendo a la modificación de legislación y, en gran medida, constituyéndose en el equivalente de una “Comisión de Verdad Hemisférica,” al presentar con credibilidad resoluciones específicas a reclamos de violaciones a los derechos humanos, que no fueron oídas en el ámbito interno. Claudio Grossman, ex Comisionado CIDH.

Las sentencias y acuerdos de solución amistosa en los que se determina la responsabilidad internacional del Estado en las violaciones de derechos humanos son de cumplimiento obligatorio. Existe consenso de que no se necesitan normas ni leyes específicas que señalen esta obligación, ya que emana de la

misma Convención Americana y de los principios del derecho internacional de los derechos humanos, que los Estados deben respetar.

Sin embargo, el sistema interamericano no cuenta con mecanismos ejecutivos o coercitivos efectivos que puedan impulsar el cumplimiento, cuando reiteradamente este no se produce. Esta es una debilidad, si debe enfrentarse un largo proceso de incumplimiento de ciertas medidas incluidas en la sentencia o acuerdo. Para los representantes de las víctimas y organizaciones que litigan en el sistema este es un problema fundamental hoy en día.

¿Qué pasa si no cumple? Debería establecerse una serie de sanciones morales y políticas del orden internacional, pero no ha habido mucho éxito en ese tipo de medidas.

Carlos Rodríguez Mejía, abogado representante.

Gran parte de los interlocutores con responsabilidad en el cumplimiento señalan que se necesita un mayor énfasis en esta fase, la existencia de algún mecanismo coercitivo que sirva, en última instancia, como disuasión; pero también mecanismos más efectivos por parte de los Estados para asumir el cumplimiento. Este conjunto de medidas -más que la sola existencia de mecanismos ejecutivos- parece estar en la base de las soluciones al problema.

Si bien dicha falta de mecanismos resulta evidente en las sentencias de la Corte, lo es más en el caso de las soluciones amistosas o los informes de la CIDH. Esta debilidad del sistema es una responsabilidad compartida por los Estados de la OEA.

Ahora otra pregunta interesante sería qué pasa en aquellos casos en los que hay informe 50 y no se llega a la Corte; por ejemplo, hay un rol político del sistema de la OEA que no funciona, que es supereficaz -en cambio- en el mecanismo europeo. ¿A quién le conviene que el

sistema sea débil? Al final, todo esto es un círculo vicioso. Ramiro Ávila, abogado, Universidad Andina Simón Bolívar.

En la actualidad, los mecanismos para estimular el cumplimiento provienen de: 1) la legitimidad y fuerza moral de las actuaciones del sistema; 2) la obligación jurídica internacional de las sentencias; 3) la supervisión del cumplimiento por parte de la CIDH y la Corte; 4) la derivación anual, a la Asamblea de la OEA, de los casos en los que se determina incumplimiento de los Estados, para que se tomen decisiones políticas.

La legitimidad jurídica y moral es parte de las fortalezas del sistema, y específicamente de la Corte Interamericana. Su implicación en la supervisión del cumplimiento, aunque con sus limitaciones, es parte del debate actual y de la tendencia que se necesita reforzar. Sin embargo, la derivación y presentación de los casos de incumplimiento ante la OEA no ha sido un mecanismo efectivo hasta la fecha. La falta de mecanismos de supervisión ha hecho que, en el último año, la Corte haya empezado a convocar audiencias de cumplimiento, para evaluar el grado o las dificultades que presenta.

No hay un mecanismo colectivo en la OEA que garantice algún tipo de presión a los Estados para que cumplan las sentencias de la Corte. En algunos casos, la Corte ha dado una aplicación del artículo 65 de la Convención, y le ha informado a la Asamblea General del incumplimiento de un Estado o de la falta de presentación de informes por parte de un Estado; pero la reacción de la Asamblea General es prácticamente nula. Tal vez, en uno que otro caso, ha hecho algún tipo de declaración, diciéndole al Estado que presente el informe que la Corte le ha requerido, pero realmente no lleva una presión política importante. Gabriela Pacheco, ex abogada Corte Interamericana.

En las diferentes entrevistas y votos³³ que los jueces han emitido sobre este asunto a lo largo de la historia de la Corte, hay elementos comunes como: 1) la necesidad de un mecanismo que supervise el cumplimiento; 2) la inexistencia, en la actualidad, de un mecanismo efectivo; 3) la referencia de que el sistema europeo cuenta con ese mecanismo, el Consejo de Ministros; 4) la necesidad de un debate en la OEA sobre la manera de implementar este mecanismo y la importancia que tiene para el futuro del sistema.

La presentación de informes ante la Asamblea de la OEA también ha sufrido cambios en los últimos años, debido a la menor duración, el tiempo -considerado marginal por numerosos entrevistados- para poder presentar los problemas de incumplimiento, o la forma burocrática en la que se ha desarrollado, en numerosas ocasiones. Todo esto cuestiona el valor de la Asamblea como espacio de rendición de cuentas por parte de los Estados, y apoya la necesidad de mecanismos dentro de la estructura de la OEA.

La OEA determina previamente el tiempo en que van a exponer la Corte y la Comisión en la Asamblea. Hay casos sumamente graves; no debería ser una forma estandarizada de uso del tiempo para presentación de informes. Otro problema es que a veces no están presentes las delegaciones de los Estados parte implicados. El informe que se elabora va al Consejo Permanente y llega a la Asamblea General, pero no se discute, porque la Asamblea dura solo dos días. Juez Ventura Robles.

Además de la pérdida de espacio y tiempo en la Asamblea anual de la OEA, hay otras razones para que el mecanismo último de cumplimiento no sea efectivo: los problemas de burocracia y la falta de interés en el control mutuo, entre los Estados.

33. *Vid.*: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Cæsar vs. Trinidad y Tobago*, Serie C No. 123, del 11 de marzo de 2005, voto razonado del Juez Ventura Robles.

El incumplimiento tiene una dosis de burocracia que podría mejorarse con un mayor acompañamiento y apoyo de mecanismos políticos en el ámbito de la OEA. Se necesita cambiar la visión de control por la de beneficio mutuo entre los Estados, ya que dicho cambio favorecería la democracia y el respeto a los derechos humanos, lo que incluye el cumplimiento de sentencias o acuerdos internacionales.

Muchas veces, prevalecen las inercias dentro del Estado, cuando llegan las reiteradas comunicaciones de la Corte preguntado por un caso. Entonces, esas inercias institucionales, que no necesariamente derivan de mala fe, ni de un propósito de violación de derechos humanos, podrían ser enfrentadas con una presencia y acercamiento político de la organización. Yo no vería contradictorio que otro espacio institucional de la organización, pero monitoreado directamente por la Secretaría General, pudiera formular a los Estados, cuando corresponda, desde la interrogante justa, ¿ustedes qué están haciendo?; hasta la asesoría técnica para poder resolver lo que la Corte ha planteado como reparación. Juez García Sayán.

En otros casos, el incumplimiento reiterado obedece -según muy diferentes interlocutores- a falta de voluntad de los Estados; ya sea por no aceptar que un Estado que no ha firmado la competencia de la Corte, supervise el cumplimiento de otro que sí lo hizo, o por evitarse problemas entre sí. Como lo señala el juez Ventura, *hasta ahora, los Estados no han mostrado un interés genuino en supervisar el grado de cumplimiento de las sentencias de la Corte, como ejercicio de la garantía colectiva, pareciendo primar el no querer pedir cuentas a otros sobre la necesidad de dichas garantías, de forma que sean efectivas para el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos Humanos* Sin embargo, estos cambios también necesitan de la sociedad civil, que debe promover la defensa de los derechos humanos en sus países.

El cambio de la OEA tendrá que provenir de un cambio de los Estados; y un cambio de los Estados tendrá que provenir de un cambio de la gente, de la percepción de los seres humanos de que los derechos humanos son sumamente importantes, para que sean un factor de peso en decidir quiénes son los gobiernos y qué se les puede exigir: Jueza Cecilia Medina.

Parece evidente que, en los últimos veinte años, el rol de los Estados en cuanto a garantía colectiva del cumplimiento, a través de los mecanismos estipulados -básicamente, el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos y la Asamblea General-, no ha funcionado como tal de manera efectiva. Varios presidentes de la Corte han planteado, en distintas ocasiones, ante la Organización de los Estados Americanos, la necesidad de crear un mecanismo interestatal que coadyuve, que impulse y que oriente el cumplimiento.

Propuse sistemáticamente, durante casi cinco años, durante toda mi Presidencia de la Corte, a los órganos políticos de la OEA que se creara una comisión nuclear dentro de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) de la OEA, con el propósito de supervisar de forma permanente el grado de cumplimiento por los Estados demandados con las sentencias de la Corte Interamericana. Escucharon mi propuesta con la mayor atención, pero no la pusieron en práctica. Necesariamente, las sentencias deben ser cumplidas para que se cierran los casos. Si no son cumplidas, cabe aplicar el artículo 65 de la Convención Americana, y un órgano como la Asamblea General de la OEA será llamado a un pronunciamiento al respecto. Juez A. A. Cançado Trindade.

En el contexto actual, y en vista de la necesidad de un mayor seguimiento al cumplimiento de sentencias, la propia Corte ha señalado su competencia para hacerlo cuando de estas se deriva incumplimiento, como parte de una atribución implícita en sus

funciones; aunque, en términos políticos, a quien le corresponde la supervisión es a la OEA.

En realidad, dentro de la Corte han persistido posturas diferentes sobre lo que le corresponde hacer con respecto a esta ineficacia de los mecanismos de la OEA. Los intentos parciales de abordar este tema hasta ahora no han tenido un resultado efectivo. Por una parte, se plantea llevarlo al mecanismo político de la OEA con las garantías o prácticas actuales para forzar la situación, y que se tomen medidas políticas (hasta que los Estados presenten informe, para que el caso se pueda cerrar), pero con el riesgo de que, como sucede en la actualidad, ocupe un espacio menor en la Asamblea y no sea relevante, con lo cual sería poco efectivo. O más bien, mantener los casos bajo control de la Corte, que ya se ha declarado competente en el seguimiento, para contar con algún mecanismo independiente, y unir el cumplimiento al conjunto del proceso, desde la admisión del caso. En este sentido, y aunque sea un mecanismo débil, hacer una publicación en el informe anual de la Corte que llame la atención a los Estados que no han cumplido con las sentencias. Algunos problemas que refieren los Estados se relacionan con ser controlados por otros, que tienen menor cumplimiento o que no son parte de la competencia de la Corte. Sin embargo, muchos interlocutores señalan que los problemas son de ámbito político y que deben existir mecanismos más eficaces que los actuales para el cumplimiento.

Todo ello genera un área gris en el seguimiento de sentencias, acuerdos o informes que no solo supone una falta de solución de los casos -que en gran mayoría permanecen abiertos durante muchos años debido a este problema-, sino una nueva frustración de la esperanza que el sistema ha representado para las víctimas, y que puede terminar cuestionando su propio funcionamiento.

Además de este mecanismo político, no existe ningún otro en la Corte, más allá de los informes de cumplimiento que publica en algunos casos, o el informe anual que da cuenta del estado en

que se encuentra. En los últimos tiempos, la Corte ha planificado, y recientemente implementado, audiencias de seguimiento que puedan constituirse en un mecanismo de presión más efectivo para superar las dificultades en las medidas correspondientes. El tiempo y el personal que se puedan dedicar a esta tarea, así como la existencia de otros mecanismos coadyuvantes, pueden ser una contribución importante para enfrentar este problema.

A pesar de la importancia de estos avances, la Corte tiene un papel de tribunal internacional, y su legitimidad viene de su coherencia, lo que significa supervisar cumplimiento pero, en un momento, también poder derivarlo a un mecanismo político, cuando el incumplimiento es manifiesto por lo que dichas opciones no son contradictorias.

Entre los interlocutores entrevistados, aparecen diferentes percepciones sobre el tipo de mecanismo político que debe reforzarse o establecerse, pero básicamente se señalan tres aspectos: a) la decisión de los propios Estados para definir cuál sería el mecanismo; b) la posibilidad de un mecanismo de la Secretaría General que monitoreara el cumplimiento y proporcionara asesoría técnica; c) crear un grupo de trabajo en la Comisión de Asuntos Políticos que supervise el grado de cumplimiento permanentemente.

Esto no excluye otras medidas, que podrían tener un carácter práctico y simbólico de acompañamiento a las víctimas y los Estados, frente a las dificultades del cumplimiento por parte de la OEA.

Hay una falencia en el cumplimiento, tanto en el sistema y el Estado, Corte o Comisión. El sistema tiene que prever un mecanismo para impulsar. Acá tienen la OEA. El sistema es parte de la OEA, ¿por qué las reuniones no se hacen en la sede de la OEA? Las reuniones se hacen en los estamentos del Estado, pero que sea el representante de la OEA el que mande su informe a la Corte. Para que

así se sepa la realidad; al estar el representante acá, va a saber cómo está todo. Raquel Talavera, representante, ex abogada CEJIL.

Mecanismos de seguimiento de la Corte

Los mecanismos con que cuenta la Corte se refieren a la petición de informes de cumplimiento a las partes y resoluciones sobre el mismo, haciendo énfasis en las obligaciones del Estado, la solución de las controversias y la declaración de cumplimiento de determinados aspectos.

En algunos casos, la Corte ha publicado informes de seguimiento con sus resoluciones sobre el cumplimiento. Una minoría de los casos analizados contaba, sin embargo, con estos informes lo cual muestra que se usan en una escasa medida, aunque -como se señaló- un 25% de las resoluciones de la Corte en 2006 correspondía a dichos informes.

Algunos problemas en cuanto a la realización de informes sobre el cumplimiento obedecen a que, habitualmente, se espera hasta fin de plazo dado al Estado, lo que en la práctica alarga la supervisión, ya que esta se inicia después de que finalice el plazo. En los casos en que la reparación o las medidas de no repetición no se han hecho efectivas en el plazo indicado, que es habitualmente mayor, el proceso se reinicia mucho tiempo después. La supervisión del cumplimiento, con la emisión de un informe al año de ser notificada la sentencia, atrasa mucho la verificación del cumplimiento.

En la supervisión de cumplimiento, puede causar un problema la falta de presentación de informes. En las sentencias usualmente se ordena que el Estado debe presentar un informe en un plazo de un año contado a partir de la notificación del fallo. Se espera el año para que el Estado presente el primer informe, y se dan dos situaciones, si en ese plazo el Estado ha cumplido o

implementado alguna de las medidas ordenadas en el fallo, normalmente remite el informe. Si el Estado no ha efectuado ninguna diligencia encaminada a cumplir con lo ordenado en el fallo, puede suceder que no manda el informe o lo envía en forma incompleta, y entonces la Corte debe solicitarlo. Auxiliadora Solano, abogada Corte Interamericana.

Otro problema es que, especialmente cuando no hay cumplimiento, los Estados no informan de manera efectiva, mientras sí lo hacen cuando se cumplen las medidas. Por parte de los abogados representantes de las víctimas los informes no suelen ser muy específicos, según señalan diferentes interlocutores de la Corte. Cuando los representantes hablan en términos muy generales, la Corte no puede evaluar de forma efectiva los detalles del cumplimiento. Este problema ha sido señalado por varios abogados encargados de la supervisión de los casos.

En lo que se refiere a los informes u observaciones presentadas por el Estado o los representantes, respectivamente, a menudo ocurre que sus escritos no son claros y concretos, se refieren en términos generales a la situación, a las víctimas o beneficiarios, a las diligencias realizadas, etc., que en muchos casos no permiten a la Corte contar con información suficiente, concreta y detallada para evaluar el estado de cumplimiento de lo ordenado por ella. Auxiliadora Solano, abogada Corte Interamericana.

Es preciso un mayor acercamiento de la Corte a la realidad de los países. En los últimos años, ha realizado sus sesiones en diferentes países, como un intento de lograr más incidencia local, situar la importancia de la Corte y del sistema ante interlocutores locales, tomar contacto con autoridades del Estado y, especialmente, el poder judicial. Si bien en ciertos momentos estos contactos tienen una agenda política o social, otra posibilidad es dotarlos de un componente técnico que ayude a conocer más de cerca las realidades sobre las que se decide.

Yo creo que las sesiones itinerantes de la Corte tienen un propósito que es acercar el sistema interamericano a la gente e instituciones del Estado. Es muy difícil que -estando dentro de ese contexto- se pueda conocer más de cerca la problemática de un país determinado. Recordemos que somos un Tribunal y es la Comisión la que está llamada a conocer más de cerca los problemas de un país. Sin embargo, yo creo que la Corte sí debería optar, como modalidad de trabajo, por que dentro de un caso contencioso, cuando la situación lo requiera, pueda comisionar a uno o algunos jueces para que se constituyan en el lugar y puedan formarse su opinión al respecto. Por ejemplo, cuando vemos casos de cárceles y nos hablan de las malas condiciones de detención, para que puedan sacar sus propias conclusiones. Esto también lo veo factible en varios casos de comunidades indígenas que hemos conocido. Pablo Saavedra, Secretario Corte Interamericana.

A partir de 2007, la Corte ha realizado algunas audiencias centradas en los problemas de cumplimiento, lo cual es una tendencia esperanzadora y positiva para reforzar el tema y ayudar a los Estados a superar algunos de los obstáculos. Las audiencias pueden ofrecer también una oportunidad para tomar decisiones definitivas sobre los problemas, pero su carácter e impacto están aún por determinarse.

Hasta muy recientemente que se tomó la decisión afortunada de hacer audiencias, que están planteadas como audiencias amistosas, en el sentido de “destrabemos los nudos que puede haber en el proceso de cumplimiento, pero no como una valoración”. Es como “hagamos un diálogo en la Corte, si quieren a puerta cerrada, para ver cómo avanza la sentencia”, lo cual es una buena actitud. Pero eventualmente habría que pensar también en llamar la atención al Estado o a la víctima, cuando se está incumpliendo deliberadamente. Muchas son en audiencias privadas. No tienen ese propósito valorativo,

sino entablar un diálogo, cómo podemos mejorar. Carlos Urquilla, abogado IIDH.

Cumplimiento: ¿es importante contar con una ley?

Para los Estados partes de la Convención, que han reconocido la competencia de la Corte, la sentencia tiene que ejecutarse; o sea, no necesitas ningún tipo de norma interna que diga que se tiene que ejecutar de inmediato. Eso no es necesario. Gabriela Pacheco, ex abogada Corte Interamericana.

No necesariamente se requieren leyes que definan la obligatoriedad del cumplimiento. En general, esto es aceptado en todos los países, aunque se han dado problemas sobre resoluciones de altos tribunales, que desconocen la jurisprudencia o las medidas otorgadas por la Corte interamericana o la CIDH. Tal y como señala esta abogada de la CIDH, *en la aplicación del Derecho Internacional no debería haber ese tipo de conflictos, sobre cuál es la jerarquía de las sentencias de un Tribunal Internacional respecto de los Estados que, voluntariamente, han accedido a su jurisdicción* (Lilly Ching, abogada CIDH).

Sin embargo, interlocutores expertos en la materia reconocen que contar con legislación, que integre de forma clara y eficaz las resoluciones al sistema interno, supone una ayuda para un cumplimiento efectivo.

¿Debieran los Estados proveer un puente o un tendido de puentes normativos? Yo diría que sí. Algunos Estados lo han hecho, otros no, y veo que a los que no lo han hecho les resulta más complicado dar cumplimiento a la sentencia de la Corte, y también para las víctimas es más insatisfactorio. Juez Sergio Ramírez.

La propia sentencia de la Corte es de aplicabilidad directa en los Estados que han firmado la Convención Americana y el protocolo de la Corte. No se necesitan procedimientos especiales para hacerla obligatoria, sino -en todo caso- mecanismos legales que faciliten su aplicación.

La normativa de protección de la Convención Americana sobre Derechos Humanos debe ser directamente aplicable, es directamente aplicable, y los Estados partes deben dar fiel ejecución a las sentencias de la Corte Interamericana. No se trata de homologación de sentencias extranjeras, pues la Corte Interamericana es un tribunal internacional y no un tribunal extranjero. Sus sentencias no son “sentencias extranjeras”, y sí sentencias internacionales, que los Estados demandados tienen que acatar y cumplir directamente, sin necesidad de homologación. Solo Perú y Colombia han adoptado, hasta la fecha, mecanismos permanentes de derecho interno con este propósito. La situación se ha mantenido igual a lo largo de los últimos años, y hoy día solo dos países en Suramérica tienen mecanismos permanentes para esto.

Juez A. A. Cançado Trindade.

En todo caso, tal y como recuerda el comisionado Víctor Abramovich, contar con procedimientos internos para facilitar la coordinación del cumplimiento entre las instituciones del Estado debe evitar que ley vuelva un problema doméstico lo que es una sentencia internacional.

El problema que pueden presentar las leyes de implementación interna de decisiones internacionales, es que convierten en un asunto doméstico los casos internacionales; eso puede hacer perder fuerza política a las decisiones. Precisamente, el caso llega a instancia internacional porque internamente hay un desequilibrio de poder entre las víctimas y el Estado. Entonces, si vos volvés a convertir la causa internacional en un litigio, ante un juez de la ciudad de Buenos Aires, o de la ciudad

de Guatemala, le va hacer perder todo el bagaje político del caso internacional; se debilita el componente de la presión de la comunidad internacional. Creo que es necesario mantener mecanismos de seguimiento de las decisiones en el ámbito internacional que sean políticos. En algunos temas, sí son necesarios mecanismos procesales internos, por ejemplo para reabrir causas penales cerradas irregularmente. Víctor Abramovich, Comisionado CIDH.

Otra llamada de atención de varios expertos alude a evitar hacer más rígido el sistema de cumplimiento interno, señalando la importancia de que las leyes sirvan, en todo caso, no para establecer procedimientos rígidos, sino para destrabar los problemas de cumplimiento.

Aunque, en general, existen más problemas con respecto a las recomendaciones de la CIDH. Numerosos interlocutores de distintos países señalan que se cuenta con legislación suficiente para el cumplimiento, y también que los problemas no se deben a la falta de leyes.

Yo tengo dudas de si realmente necesitamos de otra legislación que trate de derechos que ya están garantizados en nuestra Constitución y en la legislación internacional, ya ratificada por Brasil; porque creo que de esta forma podemos burocratizar más todo el proceso. Pero eso es una duda; realmente yo no lo sé. Nosotros hemos conversado mucho sobre eso en JG, pero nuestra línea ha sido la defensa de que hay legislación suficiente y que lo que falta es su cumplimiento. Renata Lira, abogada Justicia Global.

Un beneficio de contar con una ley de cumplimiento es que pueden establecerse, de forma clara, los mecanismos de coordinación internos para hacer frente a esas obligaciones, sin que tengan que ser específicos para cada caso. Eso requiere la defi-

nición de procedimientos legales para facilitar el cumplimiento, que serían deseables según los interlocutores consultados.

Desde el punto de vista de otros interlocutores, la ley debería servir para establecer la obligatoriedad de cumplimiento por parte de todas las instituciones del Estado y evitar que, en la práctica, quede solamente en el Poder Ejecutivo. Según esta perspectiva, la utilidad se reflejaría al establecer un procedimiento que signifique menor ambigüedad y evite la parálisis, así como la formalización de la obligación de todos los poderes. Según el juez García Sayán, *eso que es tan elemental y tan evidente no está, hoy día, traducido en un mecanismo, digamos, procesal de recepción de las sentencias de tribunales internacionales, de los que el más significativo para la región sería el Sistema Interamericano.*

Desde el punto de vista práctico, cuando llega una sentencia, los Estados a veces no saben qué hacer con ella, y tirarse la pelota entre unidades del Estado es lo más sencillo. En segundo lugar, porque yo creo que cumple un papel cualitativo esencial, que es la señal formalizada de que las obligaciones internacionales del Estado le atan a todos los componentes del Estado, y no solo al poder ejecutivo. Eso está evolucionando en las percepciones de muchas autoridades de los Estados, pero muchas veces tú puedes hablar con un juez sobre un tratado tal o cual, y te dirá “bueno, eso es un problema de gobierno, a mí nadie me ha preguntado si yo quiero o no”. Todo funcionario está obligado por los compromisos internacionales del Estado, pero esto no es así de claro para todos los funcionarios. Juez García Sayán.

Un aspecto específico de las leyes de cumplimiento tiene que ver con garantizar el presupuesto, debido a la necesidad de cumplir con plazos exigidos por la Corte y tener disponibilidad de recursos incluidos en el presupuesto nacional, para hacer frente a las obligaciones del Estado.

Resultó complejo para cumplir con los plazos que decía la Corte, y entonces, ahora lo que se está buscando es una salida de carácter legal, jurídico; una ley que establezca con qué criterios se van a establecer las cantidades con las que se va a responder. Son problemas de carácter interno, no es con la obligación, porque nosotros reconocemos que tenemos la obligación y que tenemos que cumplirla. Clara Inés Vargas, agente del Estado, Colombia.

Durante esta investigación, numerosos agentes del Estado señalaron que se encontraban en periodo de definir el mecanismo presupuestal más apropiado para hacer frente a las exigencias de las sentencias, acuerdos o recomendaciones de la CIDH, pero no contaban todavía con mecanismos específicos, ni marcos legales adecuados. Casi siempre, esto se realiza de forma *ad hoc*, en función de los recursos disponibles de otras partidas presupuestarias, lo cual limita la capacidad de cumplimiento.

Las leyes de Perú y Colombia

Dos países cuentan en la actualidad con leyes relativas al cumplimiento de sentencias y resoluciones de la CIDH: Perú y Colombia. En términos generales, los entrevistados reconocen en esto un avance con respecto a otros países en los cuales no existen leyes que agilicen o coordinen parte del cumplimiento.

Es necesario que haya un mecanismo interno, y considero que tiene que estar en una ley de cómo se va a proceder a ejecutar la sentencia de la Corte; porque ese primer tiempo en que un Estado se plantea cómo va a hacer para cumplir una sentencia, y a qué ministerio o autoridad le toca cumplirla, puede demorar meses, genera una pérdida de tiempo y problemas internos que van a retrasar el cumplimiento de la sentencia. Hay países como el Perú y Colombia que tienen un mecanismo para ver cómo van a hacer; ese mecanismo me parece importante. Gabriela Pacheco, ex abogada Corte Interamericana.

Existe consenso entre los expertos entrevistados sobre la conveniencia -pero no la necesidad- de contar con una ley para el cumplimiento. Como señala el ex Comisionado Carlos Ayala, *se puede regular; reglamentar es recomendable; como dice Aristóteles, es conveniente pero no necesario.*

Sin embargo, existen visiones diferentes sobre el grado de utilidad y los puntos fuertes y débiles de las leyes ya existentes en Perú y Colombia.

Lo bueno de la ley peruana es que hace cumplimiento de sentencia de tribunales internacionales, aunque después se concentra mucho en la Corte Interamericana, y diferencia el pago de suma de dinero de otras obligaciones, pone un plazo de cómo la Cancillería -a través de una comisión técnica-, tiene que enviar eso al órgano competente, hacerle seguimiento, ponerle plazos, informar, etc. O sea, le da un poco de operatividad al cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana. Carlos Ayala, ex Comisionado CIDH.

Existe un acuerdo sobre que ambas leyes están orientadas a operativizar los mecanismos para el pago de indemnizaciones, pero que no contemplan otros aspectos sobre cumplimiento de otras reparaciones.

Anteriormente a la ley, no es que haya habido grandes problemas para la aplicación de las sentencias. Claro que deben desarrollarse procedimientos a nivel del Estado, pero en Barrios Altos, en tres semanas había proceso; no es necesaria una ley. Estos temas de reparación no pecuniaria, ni los menciona y son el problema. ¿Sería necesario que les digan a los jueces que están sometidos a un sistema supranacional? Yo creo que eso los jueces ya lo saben. El sistema judicial peruano ya está organizado de esa manera y responde a un sistema supranacional. Es decir, que los temas particularmente relevantes no los trató. Carlos Rivera, abogado IDL.

En algunos casos, las leyes existentes pueden facilitar ciertos trámites. Por ejemplo, la ley 2/88 de Colombia permite que un funcionario del gobierno pueda revisar el proceso penal de un caso que esté en un trámite internacional, con lo cual no necesita tener acceso a través de la fiscalía. La ley 2/88 es buena cuando se ordenan indemnizaciones económicas. Según los expertos, en ese caso, la ley ha sido eficaz porque antes se planteaba el problema, sobre todo con las recomendaciones de la Comisión Interamericana, de cuál era el título jurídico para que el Estado pudiera pagar. Pero en cuanto al nivel del cumplimiento de otros tipos de recomendaciones de la Comisión Interamericana o reparaciones, su presencia no ha tenido mayor efecto, por ejemplo sobre las formas de activar la investigación judicial.

Entonces, la ley lo que le da es un título jurídico claro al pago. Porque la ley dice que todas estas decisiones de las instancias internacionales, incluyendo la Comisión, servían de título para el pago. Entonces, a este nivel, ha sido muy útil y yo no conozco casos claros de incumplimiento de la parte monetaria, mientras que antes de la ley había mucho enredo. Entonces a ese nivel al menos, hubo un efecto importante. Rodrigo Uprimny, Director de Dejusticia.

Sin embargo, no ha generado mejores procedimientos o recursos para otro tipo de medidas, que no sean indemnizaciones, pero que incluyan un gasto económico para su realización. En el caso peruano también el mayor efecto de la ley recae en las indemnizaciones.

La ley de Incorporación de Sentencias de la Corte Interamericana señala un camino, en el cual un juez ordena el cumplimiento y lo transfiere al sector que corresponde. Funciona cuando la Corte dice páguese 100.000 dólares o impleméntese el seguro médico. Cuanto más precisa venga la sentencia de la Corte, más fácil es para un juez. Lo que un juez no pude hacer es interpretar. Especialmente problemáticas son todas las medidas, como

pueden ser la modificación de leyes que provocaron la violación de derechos humanos, las sanciones administrativas o penales a los funcionarios que provocaron las violaciones. Javier Ciurlizza, ex agente del Estado, Perú.

En los países en que estas leyes no existen, como en Ecuador, los abogados peticionarios señalan esta ausencia como uno de los problemas para adecuar la legislación interna, que no ha tenido en cuenta la orden de la Corte Interamericana de derogar los preceptos legales que, por ejemplo, impiden una investigación y sanción efectiva de las violaciones de derechos humanos, como la figura de la prescripción o el hábeas corpus.

Eso sigue sin cambiar, no hay nada. Incluso, ni siquiera hay un proyecto de ley que diga vamos a adecuar la legislación interna. Y el hábeas corpus aquí es el ejecutivo local, y vamos, aquí se maneja de una manera bastante política. Eso sí es un riesgo terrible. César Duque, abogado CEDHU.

También en el caso venezolano, donde -en el momento del trabajo de campo de esta investigación- se desarrollaba un debate sobre la ley de reparación de violaciones de derechos humanos, señalaban las organizaciones de los agentes del Estado la necesidad de incorporar mecanismos para agilizar el cumplimiento del conjunto de las reparaciones.

Esta ley de reparación sería bien importante que establezca el procedimiento a seguir, en el caso de las reparaciones que no sean solamente patrimoniales, y la responsabilidad del Estado en el cumplimiento de esa sentencia de la Corte. Me parece que eso es necesario para Venezuela. M. Auxiliadora Monagas, ex agente del Estado, Venezuela.

En otros países también, a pesar del alto nivel de cumplimiento de las obligaciones emanadas del sistema interamericano,

como en el caso de Chile, existen situaciones paradójicas, dado que incluyen legislaciones que no permiten algunas figuras legales para el cumplimiento. Tal y como señala el presidente de la Fundación del Debido Proceso Legal (DBLF), en Chile se da un problema en ese sentido, no tanto para el cumplimiento, como para derogar leyes restrictivas, como la de la amnistía.

La Corte, en el caso chileno de Almonacid, dijo que la ley de amnistía no tiene validez jurídica alguna desde el principio; pero el problema de Chile es que no tiene un mecanismo para anular una ley; eso es totalmente inédito en la historia de Chile: ¿cómo pueden anular una ley para cumplir totalmente con el espíritu de la sentencia de la Corte, cuando no hay un mecanismo y además hay varios impedimentos en el derecho interno, que tienen buen nombre como el principio pro-reo, etc. ?Si hubiera una ley que autorizase que se cumpliera con la sentencia de la Corte, en el sentido de anularlas y cumplir con los compromisos del Estado, eso podría facilitar el cumplimiento con esa sentencia. La Corte, de manera inteligente, no ordenó anular la ley, sino asegurar que la ley no sigue siendo obstáculo, o algo así. Douglas Cassell, abogado.

Algunos estados como México, Brasil o Venezuela se encontraban, en el momento de la investigación, en un largo proceso de discusión interno sobre el tipo de legislación necesaria para facilitar el cumplimiento y la colaboración con el sistema interamericano. Un aprendizaje de las experiencias habidas hasta ahora y las nuevas propuestas -que incorporen las diferentes visiones de los actores comprometidos en el sistema- sería importante para facilitar la construcción de mecanismos eficaces.

Estamos con la propuesta de ley de cooperación con el sistema interamericano y, en esa propuesta estamos abarcando los temas de cumplimiento; y eso está siendo difícil porque el gobierno mexicano no quiere comprometerse a un mecanismo que dé cumplimiento a las

recomendaciones de la CIDH, a las sentencias. Esta ley es más completa, comparando con los antecedentes en la región. Nos ha costado mucho y esperemos que pronto se apruebe. Necesitamos avanzar en un cierto estándar para todos los Estados. Fabián Sánchez Matus, ex Director de Comisión Mexicana de Derechos Humanos.

En resumen, todo ello pone de manifiesto la certeza sobre la obligatoriedad del cumplimiento, pero también la falta de concreción de las garantías legales para los mecanismos para el cumplimiento, de forma que este sea rápido y efectivo y no solo aborde los aspectos económicos de las indemnizaciones. Debe incluirse, de forma explícita, la obligatoriedad de la cooperación y cumplimiento para llevar a cabo los cambios legales, cuando sea necesario. Pero, a la vez, no ha de convertirse este problema en un procedimiento interno del Estado que quite fuerza y estímulo para el cumplimiento de recomendaciones, acuerdos y sentencias del sistema interamericano.

Papel de la Comisión Interamericana

En términos del cumplimiento, la CIDH tiene un rol de apoyo, supervisión y presión cuando se entraban las instituciones. Sin embargo, la creación de mecanismos para el seguimiento de sentencias o acuerdos también ha estado influida por las reacciones de quienes se sienten aludidos por el incumplimiento.

La CIDH y la Corte no tenían un sistema muy claro de seguimiento. Se comenzó a hacer un seguimiento más estricto, mediante audiencias, para preguntar a países y peticionarios qué había pasado. Recibimos críticas de los Estados, en el sentido de que estábamos reabriendo casos, pero argumentamos que el seguimiento era parte de nuestras responsabilidades y luego se incorporó al reglamento. Se impuso la necesidad de seguimiento, con audiencia y con informes. Se inauguró un capítulo sobre seguimiento en el informe anual de la CIDH, donde se hablaba del cumplimiento. Juan Méndez, ex Comisionado CIDH.

Pero también son evidentes las dificultades de la CIDH para realizar un seguimiento de todos los casos. La distancia de los países, la escasa información sobre el desarrollo del cumplimiento, o el ritmo de la burocracia del sistema, limitan las posibilidades.

Sin embargo, casi la totalidad de los representantes de las víctimas -y las propias víctimas entrevistadas- señalan la importancia de que la CIDH enfatice en el cumplimiento, para generar mayor efectividad y confianza en su trabajo, dada la frecuencia con que tienen que enfrentar solos las dificultades y las consecuencias del incumplimiento.

En general, los mecanismos de seguimiento de las soluciones amistosas son muy precarios. La mayor parte de las soluciones amistosas no prevén un mecanismo, incluido en la propia solución amistosa. Es muy discrecional la decisión de la CIDH, si llama a una sesión de trabajo, a una audiencia. Y para hacer un seguimiento, la Comisión tiene muchas limitaciones, recursos humanos limitados, y con el artículo 51 hacen una tabla en la que dice: se cumplió parcialmente, totalmente. Pero para mí no tiene ningún impacto eso, aunque claro que es mejor que nada. Ese papel en realidad lo cumplimos las organizaciones. Para nosotros sería muy útil que la Comisión nos acompañe un poco más en esos procesos.

Viviana Kristicevic, abogada CEJIL.

En el caso de las sentencias de la Corte, el papel de la CIDH se limita -la mayoría de las veces- a mostrar su preocupación a la Corte por la información referida por los representantes de las víctimas. En el debate en la CIDH, se discute si le corresponde un papel relevante en el cumplimiento de las sentencias, aunque se hace de forma limitada por una valoración de principios, en defensa de las garantías del sistema, debido a que considera que es tarea de la Corte, así como por la ausencia de recursos.

En un momento quiso que lo hiciera la Comisión, pero nuestra respuesta fue que -si la Corte es dueña de su

causa- no podemos ser nosotros los que vamos a supervisarla. Ellos tienen que supervisarlo, no nosotros; y tienen setenta casos, nosotros tenemos más de mil casos en la Comisión, y no sé cuántas medidas provisionales y medidas cautelares. Robert Goldman, ex Comisionado CIDH.

Un problema de seguimiento frecuentemente señalado por los miembros de la CIDH es la falta de recursos. La CIDH -además de la tramitación de más de mil casos al año- afronta las medidas cautelares, los informes de países, relatorías, etcétera. Pero la escasez de sus recursos no puede, sin embargo, obviar su papel en el seguimiento. Dado que el sistema interamericano se mueve en el ámbito de la credibilidad y la capacidad política, el tema del seguimiento y estímulo del cumplimiento es un aspecto cualitativo importante, que puede generar fortaleza o incidir en su progresiva debilidad.

Herramientas de la CIDH

La CIDH cuenta con varias herramientas para favorecer el avance en la resolución de los casos y el cumplimiento de los acuerdos o recomendaciones. Salvo en la decisión de llevar el caso a la Corte, que puede actuar como estímulo en diferentes partes del proceso, dichas herramientas no son distintas en la fase de cumplimiento de las que existen en las etapas de investigación o de negociación de acuerdos de solución amistosa. Y tampoco hay, tal y como señalan varios comisionados, una respuesta única que señale cuál es la mejor herramienta, ya que depende de los casos, de los aspectos comprometidos en la reparación y de los gobiernos correspondientes.

Las primeras experiencias del informe anual fueron llamativas: Se estableció un cuadro que mostraba todas las decisiones y las encuadraba en categorías: cumplimiento total o incumplimiento total y dos

grados de cumplimiento o incumplimiento parcial, donde estaba la mayoría. Lo importante es que nos permitía decir -de año a año- que tal caso pasaba a tal categoría. Aunque no había mucho recurso para seguimiento, pero solo preguntar a los Estados y peticionarios daba bastantes posibilidades de que se tomara más en serio.

Juan Méndez, ex Comisionado CIDH.

Habitualmente, los mecanismos de seguimiento de la CIDH suelen ser más bien mecánicos y poco efectivos, especialmente en los informes de recomendaciones de la Comisión, que son los que tienen un menor grado de cumplimiento.

Algunos entran en un proceso donde se solucionan cosas concientemente y asumen los compromisos que están en condiciones de cumplir; no solamente para poner fin al caso, sino para solucionarlo y asumir el compromiso hasta donde puede. Hay otros gobiernos que son más abiertos en asumir el compromiso y después ver cómo lo pueden cumplir.

Ariel Dulitzky, ex Secretario Adjunto de la CIDH.

Más allá de las herramientas genéricas, el funcionamiento más político de la CIDH exige una estrategia para motivar la investigación y el cumplimiento, y adecuar mecanismos de supervisión específicos, según situaciones y problemas.

Creo que en el cumplimiento de las decisiones de organismos internacionales, y específicamente en lo relativo a las reparaciones del sistema interamericano, la voluntad estatal es una cuestión de gran importancia, porque -independientemente de los obstáculos que enfrentes o los mecanismos que crees- mucho depende de la capacidad del Estado en motivar el cambio o motivar un cumplimiento de la sentencia de la Corte; y creo que es muy caso a caso. No necesariamente hay una fórmula político-jurídica que funcione para todos los Estados; sin embargo, el éxito del sistema interamericano en materia de

reparaciones lo es en tanto y en cuanto los Estados cumplen con las decisiones. Lilly Ching, abogada CIDH.

Por otro lado, más que una batería de distintas herramientas posibles, se necesita un proceso en su uso, de forma que se puedan reservar mecanismos de mayor presión para el caso en que los avances sean más difíciles.

En ese sentido, el impacto de estos mecanismos no es ajeno a los existentes en el Estado. Los mecanismos de cumplimiento de la CIDH tienden a funcionar mejor con Estados sensibles a la presión internacional, pero también con aquellos con un mayor grado de organización interna y una cierta coordinación entre sus instituciones. Es importante, por ello, que existan ámbitos de negociación y cumplimiento dentro de los mismos Estados, pero que cuenten con el apoyo de mecanismos internacionales como estímulo en la de resolución de problemas.

La Comisión no puede resolver estos temas; lo que tiene es que ayudar a que se resuelvan. Tiene que tener un rol más de apoyo, de supervisión y de presión cuando se trabajan las instituciones. Por eso es bueno tratar de crear ámbitos por debajo de la Comisión, que funcionen solos, no que todos se activen cuando vienen las audiencias a la Comisión. Porque en una audiencia de una hora no resuelves temas de esa complejidad; tiene que haber espacios que funcionen solos, para lo cual hay que tener aliados internos en los actores, en las víctimas y en los Estados, que impulsen; y la Comisión puede ejercer un rol de seguimiento y de supervisión y, cuando hay un nudo, tratar de disolver ese nudo. Víctor Abramovich, Comisionado CIDH.

Hay consenso sobre que la CIDH debe tener más un rol de tutoría del proceso, que sería una conjunción de varias actuaciones como: 1) guía del proceso (cuál es el procedimiento, reglas, control de los desvíos); 2) consultor para la resolución de problemas o referentes sobre la investigación o reparación, y 3) animador

del proceso, protector del espacio de negociación y defensor de las garantías o marcos de referencia de la investigación y reparación, en los casos de violaciones de derechos humanos.

Para un funcionamiento efectivo, debe existir un equilibrio entre estos tres papeles. La falta de guía del proceso genera mayor burocracia o inercia en la búsqueda de soluciones o cumplimiento; la ausencia de un rol de consultoría hace que las partes no tengan referentes anteriores, o desconozcan posibilidades o métodos que han funcionado en otros casos; que no haya una figura de animador o protector genera inseguridad en las partes; pero, por el contrario, una de mayor control puede impedir la creación de mecanismos propios, que no dependan de la presión externa.

Rol CIDH como tutoría del proceso	
Inicial	<ul style="list-style-type: none"> • Explicación del proceso • Recoger expectativas y motivaciones • Establecer reglas
Seguimiento del caso	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de problemas y alternativas • Evaluar proceso negociación • Reforzar-motivar cambios • Control de desvíos

Evaluación y cumplimiento	<ul style="list-style-type: none">• Consecución de objetivos y acuerdos• Efectos no previstos• Cambios del proceso• Facilitar la aplicación de las medidas
---------------------------	---

Para que se cumpla este papel, es preciso que la CIDH actúe como un estímulo cuando se necesite, dado que no tiene capacidad operativa para la implementación. Muchos interlocutores de ONG y víctimas señalaron la importancia de que la CIDH se muestre preocupada y esté participando de forma activa para avanzar, considerando su perfil internacional e independiente.

Pero se necesita también una coordinación de actores internos e institucionales en los Estados, que puedan plantear las propuestas o desarrollar, posteriormente, las acciones. Tanto el proceso para facilitar una negociación como el seguimiento del cumplimiento de la reparación, necesitan una estrategia para países y casos.

En la construcción de la estrategia pueden tomarse en cuenta diversas herramientas, como los informes de seguimiento, las visitas *in loco*, las reuniones de trabajo, las audiencias ante la CIDH, así como la posibilidad de llevar el caso a la Corte. En el siguiente cuadro se resumen los diferentes mecanismos.

Herramientas de la CIDH	Mecanismos de acción
1. Informes de seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> Mantiene un canal de comunicación de las partes con la CIDH. Ayuda a valorar si hay avance o estancamiento.
2. Informe anual	<ul style="list-style-type: none"> Refiere el nivel de cumplimiento de los casos: pendiente de cumplimiento, cumplimiento parcial, cumplimiento total. Termómetro del nivel global pero de efecto limitado. Falta información cualitativa de los problemas de incumplimiento.
3. Visitas a países de los comisionados o relatores	<ul style="list-style-type: none"> Tienen publicidad y permiten conocimiento del sistema, y seguimiento por medios de comunicación. Permite visitar los lugares de violaciones o víctimas <i>in situ</i>.
4. Reuniones de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> Necesitan agenda específica, discusiones previas y objetivos específicos, con diálogo transparente y abierto. Cronograma y claridad sobre la toma de decisiones y responsabilidades.

	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivar a las dos partes. • Posibilidad de reuniones específicas sobre seguimiento del cumplimiento.
5. Audiencias	<ul style="list-style-type: none"> • Rendir cuentas sobre los avances u obstáculos. Mecanismo de control y supervisión más directo. • Uso en función de necesidad de presión. • Posibilidad de crear articulación desde las audiencias para la coordinación interna entre diferentes agencias, si participan. • Límites de acceso para algunas víctimas.
6. Posibilidad de llevar a la Corte el caso	<ul style="list-style-type: none"> • Funciona como una posibilidad de presión en caso de no llegar acuerdos o no manifestarse voluntad política. • Tener en cuenta los plazos legales o extensión con condiciones, si hay voluntad.

Tal y como señala el ex Comisionado Goldman, algunos de estos mecanismos funcionan cuando cuentan con el compromiso de los comisionados de la CIDH que constituyen el impulso político, y cuando se hacen de forma periódica, de manera que se pueda hacer el seguimiento de los casos.

¿La respuesta a cómo enfrentar esto? Uno es la utilización de las audiencias en las sesiones de la Comisión

dedicadas al seguimiento; que el Estado sepa que cada seis meses tiene que dar un informe sobre el estado de cumplimiento. Y por otra parte, la visita del relator y reuniones que se celebran. Yo siempre visitaba dos veces al año, celebrándose reuniones sobre seguimiento del cumplimiento de las medidas; es la manera de hacer.

Robert Goldman, ex Comisionado CIDH.

Los informes son uno de los mecanismos más frecuentes para evaluar el proceso y cumplimiento. Sin embargo, son también una forma de comunicación unidireccional en la que es difícil analizar el impacto real de la reparación o tener un conocimiento pormenorizado de los detalles del cumplimiento; especialmente, cuando existen versiones diferentes y, sobre todo, cuando no son muy concretas. La CIDH da seguimiento con mayor facilidad a las medidas más publicitadas por el Estado, o ya cumplidas, de las cuales recibe información puntual. Pero en medidas de no repetición y justicia, con un menor cumplimiento, hay en general menos información o es más difusa. Varios peticionarios refieren, asimismo, la necesidad de que los informes sean más específicos, y por otra parte, también lo señalan los abogados de la Corte con respecto a la información de representantes y Estado.

Hemos solicitado a la Corte y a la Comisión que soliciten al Estado que, cuando presente información, sea detallada. Sin embargo, el Estado se ha limitado muchas veces a informar que se están haciendo gestiones para cumplir con tal aspecto, pero no define cuáles son, con quién, o sus resultados. Cuando enviamos informes o respuestas a dichos informes, se presentan propuestas o se informa de los pasos dados. Algunas veces, la segunda respuesta del Estado es casi la copia del primer informe que ha presentado. Entonces, ¿cómo lograr un cambio? Es necesario analizar si existe la posibilidad de que la presentación de informes responda a un instrumento concreto, que permita analizar el grado de cumplimiento real de los Estados en cuanto a sus obligaciones internacionales

y que, a la vez, permita fortalecer los sistemas internos.
Angélica González, abogada CALDH.

Cuando los mecanismos habituales de seguimiento, especialmente a través de peticiones de informes a las partes, no funcionan, la CIDH debería evaluar la secuencia ininterrumpida de comunicaciones estereotipadas sobre los mismos puntos, ya que la repetición -después de los intentos iniciales- no ayuda al cambio.

Sin embargo, varios peticionarios señalaron en las entrevistas que -además de ser un mecanismo importante pero limitado- la realización de informes se enfrenta a valoraciones desiguales sobre el manejo de tiempos y compromisos para las dos partes.

Siento que la Corte y la CIDH son bastante benevolentes con los Estados en relación al tema de los cumplimientos de las decisiones, y mucho más duras con los peticionarios. Es decir, cuando tú no cumples un lapso por alguna circunstancia, reaccionan fuertemente, pero cuando hay un incumplimiento por parte del Estado... Tenemos casos, por ejemplo el caso de Castillo, que tiene como seis meses, donde ya hay prácticamente una confesión por parte del Estado, porque no ha contestado las observaciones sobre la petición y se han vencido plazos; y la Comisión, frente a esa situación, todavía está esperando una reacción del Estado. José Gregorio Guareñas, abogado Vicaría Caracas.

Las audiencias ante la CIDH suponen un mecanismo de presión para el Estado. De hecho, es muy frecuente que antes de las mismas o durante ellas, los Estados se comprometan con avances, o presenten compromisos más explícitos sobre el cumplimiento. Las audiencias también ofrecen una oportunidad de comunicación directa y bidireccional, entre las partes y ante la CIDH. Desde el punto de vista del Estado, son una oportunidad para involucrar a actores estatales relevantes, que pueden estar implicados en la investigación del caso o en la reparación, así

como motivar positivamente a sectores escépticos o menos sensibles del propio Estado.

La presión que pueden ejercer las audiencias es significativa, pero funciona de forma complementaria con otros mecanismos. Si los mecanismos de coordinación en el país no existen, esa capacidad de presión se pierde por la ausencia de actores relevantes para el cambio.

Argentina lo había hecho, pero no sé ahora; pero uno lo ve, por ejemplo en las audiencias, cuando viene la Cancillería nada más, o cuando también viene el Ministerio de Acción Social, en el caso de los jubilados; y así se logra una solución más integrada. La idea es esa, porque si no a la Cancillería le toca todo y la Cancillería no tiene la menor idea; entonces tienes que crear ese mecanismo interinstitucional. Víctor Abramovich, Comisionado CIDH.

En el caso de las audiencias ante la CIDH, un problema para las víctimas son las dificultades de acceder a una visa para entrar en Estados Unidos, ya que normalmente se realizan en Washington. En algunos casos, las víctimas señalaron la exclusión que supone esta situación, y la importancia de mecanismos complementarios por parte de la CIDH que ayuden a superar esta discriminación. La CIDH tendría que hacer valer su estatuto frente al gobierno de Estados Unidos cuando se trate de la investigación de los casos.

Un campesino común y corriente nunca va a poder llegar a la Comisión, porque nunca va a tener plata para pagar, y además porque es a Washington. Mirá lo que pasó ahora, a la gente que iba al caso VIH/SIDA no le dieron la visa. Es muy difícil en ese sentido, y la Comisión tendría que tener mecanismos que deberían facilitar esos procesos, porque no solo es que se tenga la instancia de la justicia, entre comillas... yo no sé qué tal es esta justicia, en donde se condena a un Estado a

una reparación, y la verdadera justicia queda olvidada. Aquí no se estaba pidiendo juicio por el caso, se estaba pidiendo investigación, el primer pasito nada más, y ni eso han sido capaces de cumplir. Pero yo sí creo que la Comisión no tiene esos mecanismos y debería de buscarlos. Graciela Azmitia Dorantes.

Para que su papel con respecto el cumplimiento resulte más efectivo, la CIDH debería considerar algún mecanismo específico, similar a los que se han constituido para otros aspectos. Existen antecedentes de grupos de trabajo y una rica experiencia en la valoración de los factores que los hacen más funcionales; por ello, estos aprendizajes podrían aplicarse a las reparaciones y el cumplimiento con buenos resultados.

Así como se organizan grupos sobre medidas cautelares, admisibilidad, se podría organizar un grupo de seguimiento de sentencias y soluciones amistosas. Hay que hacer más seguimiento; se necesita una instancia donde se pueda revisar esto periódicamente. Los legajos de país dependen del abogado de país y del comisionado, y en la práctica se ven resultados marcados por eso. Susana Villarán, ex Comisionada CIDH.

Mecanismos de cumplimiento en los Estados

Como se ha señalado, en el análisis de las dificultades de cumplimiento por parte de los Estados aparecen dos grandes factores: la voluntad política de llevarlo a cabo y los mecanismos operativos con que cuentan -o que ponen en marcha- para tratar de hacerlo efectivo. Un aspecto en el cual se reflejan ambos problemas es el nivel de las instituciones u organismos que se encargan del cumplimiento.

Hay un compromiso muy fuerte, porque yo creo que muchas de estas cosas pasan porque nosotros nos comprometemos, porque hacemos un montón de cosas y presionamos a los funcionarios de mayor rango para

que las cosas se realicen. Fabiana Rousseaux, psicóloga, Secretaría de Derechos Humanos, Argentina.

La voluntad política concierne no solo a la Cancillería -que es quien tiene que mostrar el cumplimiento de la responsabilidad del Estado frente a los organismos internacionales-, sino también a la Presidencia, que ostenta la máxima representación y cuya capacidad de movilizar el engranaje del Estado es imprescindible, en muchos casos. Pero la voluntad y el compromiso deben existir, igualmente, en otros sectores que no forman parte del Poder Ejecutivo, como el Poder Judicial o Legislativo.

Hay un gran vacío en la incorporación de las decisiones de la Corte en el ámbito interno. En general, se constata una ausencia general de mecanismos específicos de incorporación. Es un tema prioritario llenar este vacío para dar pleno cumplimiento a la Convención Americana, a través de normas y programas de reparación que den pleno cumplimiento a las obligaciones internacionales de los Estados. Claudio Grossman, ex Comisionado CIDH.

En términos operativos, si bien la Cancillería es -en muchos países- quien coordina la respuesta como parte de su responsabilidad de política internacional, carece de poder en la política interna cuando se trata de coordinar con instituciones y organismos como Ministerio del Interior, de Justicia, Salud o Educación. El cumplimiento efectivo de la reparación no necesita mecanismos de diplomacia internacional, sino de política interna. En los países analizados se encuentran diferentes instituciones que se hacen cargo de esa gestión. Aunque, para que dichos mecanismos funcionen, hay que superar la inercia de la burocracia.

Pasan dos meses, tres meses, se pone plazo, se pasa el plazo y no pasa nada. Después nos podemos volvemos a reunir: “¿cómo hacemos para agilizar? Bien, hágámoslos vía decreto ejecutivo”. Después del borrador del decreto ejecutivo, no pasa nada. O sea, no pasa nada, es

terrible. Pero, al final, las instituciones están hechas por seres humanos, y si estuviesen comprometidos saldrían las cosas; pero aquí no salen. Todo el mundo se lo toma muy poco en serio. Hay una cadena de desinterés y desidia y, por tanto, de incumplimiento internacional. Ramiro Ávila, abogado, Universidad Andina Simón Bolívar.

En todos los Estados hay alguna institución encargada del cumplimiento, que en general tiene también otras funciones, cuenta con diferente grado de formación y número de personal, con niveles muy distintos de compromiso y de coordinación con otros poderes del Estado o capacidad ejecutiva. Por ejemplo, Brasil y Argentina cuentan con Secretarías de Derechos Humanos; en Ecuador u Honduras, el cumplimiento se gestiona a través de la Procuraduría; Guatemala cuenta con una Comisión Presidencial de Derechos Humanos; Perú, con un Consejo Nacional de Derechos Humanos, que depende del Ministerio de Justicia; Colombia, Venezuela o El Salvador, con un equipo de Cancillería; Paraguay, con una Dirección de Derechos Humanos en Cancillería y otra en el Ministerio de Justicia. Estas variantes no solo reflejan la diferente inserción institucional, sino la diversa capacidad de coordinación con otras instituciones y organismos del Estado.

También existe escasa continuidad de las políticas, ya que hay cambios en el nivel de las instituciones encargadas o de los funcionarios implicados. Estos cambios en el nivel de los encargados del cumplimiento, en diferentes épocas, ha supuesto en varios países una disminución de su capacidad ejecutiva, según la voluntad o sensibilidad de nuevos gobiernos por el tema de derechos humanos. En ausencia de unos lineamientos claros de políticas de cumplimiento, que sean asumidas por diferentes poderes del Estado, los sucesivos cambios en las instituciones o personas significan frecuentemente un nuevo comienzo, sin continuidad ni conocimiento de los problemas.

Además, en varios países, quienes se encargan del litigio ante el sistema por parte del Estado son también responsables de la reparación. Sin embargo, ni los aspectos técnicos ni la relación con las víctimas responden a los mismos criterios. Es más, los roles, actuaciones y responsabilidades pueden ser contradictorias.

Yo creo que puede ser conveniente el desarrollo de estos enlaces, comisiones de cumplimiento; pero, a la vez, algunas de estas comisiones son las que defienden al Estado, por ejemplo la de México (la Comisión Intersecretarial) hacia de todo, como defender al Estado ante la CIDH; después es la que ejecutaba su decisión. Los agentes del Estado -quienes han defendido al Estado- deberían impulsar el cumplimiento, si bien son roles distintos. Hay una regulación en la Convención Americana para la reparación ordenada en una sentencia con relación a una víctima. Normalmente, la Corte en su sentencia establece algunos parámetros de cumplimiento, como los plazos, la moneda de pago y otras modalidades sobre los mecanismos cómo se debe llevar a cabo. Carlos Ayala, ex Comisionado CIDH.

Los Estados necesitan contar con oficinas especializadas. Generalmente están en la Cancillería, dado que se encarga de la política exterior, cordón umbilical con sus obligaciones internacionales; pero no es lo adecuado para lo interno -que es el cumplimiento-, donde se necesita capacidad de gestionar o coordinar a los ministerios. Independientemente del nivel ministerial en el que se encuentre, todos los interlocutores no estatales entrevistados concuerdan en que debe ser un organismo especializado, y un mecanismo que una la voluntad con una fuerte capacidad política de coordinación y resolución de los problemas.

Uno de los grandes problemas que identifico, a la hora de ejecutar una sentencia de la Corte, es que muchas veces faltan mecanismos o instancias efectivas dentro de los Estados para desarrollar su implementación. Por lo general, nosotros notificamos una sentencia a la

Cancillería y es esta, dependiendo de las reparaciones ordenadas, la que debe empezar a mover todo el andamiaje estatal para implementarla; por ejemplo, Ministerio de Salud, Educación, Trabajo, etcétera. Si no existe una instancia estatal multisectorial que aborde el tema de las sentencias de la Corte, su cumplimiento efectivo se hace más difícil. Pablo Saavedra, Secretario Corte Interamericana.

Un problema frecuente es la implicación de otros poderes, que no son el Ejecutivo, en medidas como la investigación y la justicia, que dependen del Poder Judicial, del Ministerio Público o la Fiscalía. La respuesta del Estado ante la Corte o la CIDH es una global, y no únicamente como Poder Ejecutivo, y es preciso que los mecanismos implementados por el Ejecutivo activen y dinamicen al resto de los poderes del Estado en la política de cumplimiento.

La justificación que siempre da COPREDEH ante la Comisión es que el gobierno está cumpliendo y va a cumplir; pero no nos podemos meter con el organismo oficial, con el Congreso, no nos podemos meter con el MP que es un organismo público independiente, no nos podemos meter. Lo cual es totalmente raro, porque una cosa es que se obligue a un organismo del Estado, y otra bien diferente es que coopere para resolver una cosa. El hecho de que el presidente de COPREDEH vaya y le diga, o recomiende o le dé conocimiento al Presidente de la Corte Constitucional, que hay un compromiso de Estado y tiene prioridad que se cumpla en el plazo, no quiere decir que hay una intromisión entre poderes. Así cada quien se cubre. Edgar Pérez, abogado FAMDEGUA.

Dichas medidas, cuyo cumplimiento depende de otros poderes del Estado, hacen ver la interdependencia, pero esto no debe invisibilizar las responsabilidades del Ejecutivo en dar los pasos necesarios para hacer efectiva la sentencia.

En relación, por ejemplo, a los cambios legislativos es un tema no resuelto, porque lo que hace -cuando llega la sentencia de la Corte al Ministerio de Justicia, que es el que está al cargo del seguimiento en el Poder Ejecutivo-, es mandarlo al Poder Legislativo y ahí duerme el sueño de los justos. Lo que hace falta, y nosotros peleamos mucho en ese tiempo, fue obligar al gobierno a convertir la orden de la Corte en un proyecto de ley, que es el paso que no aparece como evidente. Dice: "el Estado debe adecuar su legislación a la Convención Americana", y entonces, el Poder Ejecutivo le dice al Poder Legislativo adéquelo; pero el Poder Ejecutivo tiene iniciativa legislativa y podría plasmar eso en un proyecto de ley. Javier Ciurlizza, ex agente del Estado, Perú.

Pero existe una considerable distancia entre el discurso de derechos humanos y la práctica, es decir la posibilidad ejecutiva. Si las instituciones encargadas del cumplimiento de sentencias y acuerdos tienen poco poder, o son marginales dentro del propio Estado, la dinámica del cumplimiento seguirá estancada, aun cuando no haya una negación oficial de su importancia.

Pero, una vez que se debe ejecutar el cumplimiento de una sentencia de la Corte, y que el órgano a cargo de estos asuntos -que es el Consejo Nacional de Derechos Humanos- tiene que mover otras instancias del Estado, como por ejemplo el Poder Judicial, la tarea es imposible. Son absolutamente marginales, tienen poquísimas personas trabajando con casi nada de presupuesto. Y son ellos los encargados de defender al Estado, y de vigilar el cumplimiento de los tratados de derechos humanos. De alguna manera, esta es una forma de evadir por parte del Estado el cabal cumplimiento de las obligaciones en esta materia. No hay una correlación adecuada entre el discurso que uno escucha en Cancillería, frente a los acuerdos internacionales y la relevancia y presupuesto que da a su ente ejecutor. No hay una negación de las obligaciones, pero no da los recursos para que efectivamente se ejecuten las sentencias de la Corte. Es una

manera bastante simpática de no hacer las cosas, sin que parezca así. Sofía Macher, Presidenta del Consejo de Reparaciones, Perú.

Implicar a otros actores

Para hacer frente a estas dificultades, se necesita crear mecanismos efectivos e implicar a otros actores institucionales que tradicionalmente han estado ausentes del cumplimiento, pero que pueden tener un papel clave en la supervisión, tales como Defensoría del Pueblo, Defensorías Públicas, etc., a través de informes, veeduría y seguimiento de las reparaciones y cumplimiento de obligaciones internacionales.

Las iniciativas de capacitación a Fiscalías, Ministerios públicos o jueces sobre la utilización, importancia y mecanismos para el ejercicio efectivo a través del sistema interamericano son otro factor decisivo para involucrar -especialmente a los sectores del Poder Judicial- en la aplicación de las medidas relativas a la investigación y sanción, como parte de la lucha contra la impunidad. Pero también pueden ejercer un control de las leyes con el estándar de la Convención.

Esta defensa u observancia de los derechos humanos, a la luz de los compromisos internacionales, en cuanto a la labor de los jueces nacionales se refiere, debe realizarse a través de lo que denominamos Control de Convencionalidad, según el cual cada juzgador debe velar por el efecto útil de los instrumentos internacionales, y que este efecto no se vea mermado o anulado por la aplicación de normas o prácticas internas contrarias al objeto y fin del instrumento internacional o del estándar internacional de protección de los derechos humanos. También es importante que los abogados en su argumentación ante el juez le exijan a este que haga un control de convencionalidad. Pablo Saavedra, Secretario Corte Interamericana.

En algunos países, las propias Cortes Supremas o de Constitucionalidad han tomado iniciativas en cuanto al cumplimiento de medidas otorgadas por el sistema, lo que constituye precedentes importantes para potenciar el control judicial del mismo.

En el caso Mendoza, hemos emplazado dos veces al Ejecutivo a que haga algo. Y en este momento, prácticamente ha habido un acuerdo entre el gobierno de Mendoza y el gobierno federal para resolver lo más urgente y grave del problema penitenciario de Mendoza, y para dar cumplimiento a las medidas cautelares dispuestas por la Corte. Eugenio Zaffaroni, Magistrado, Argentina.

Este proceso de involucrar más a los poderes judiciales y a las instituciones para que se adopten las medidas legislativas necesarias, así como los diálogos con los medios de comunicación, pueden promover una actitud colectiva más favorable para superar los obstáculos del cumplimiento y hacia las medidas de los órganos del sistema; una mejor comprensión de lo que significan sus decisiones y en el respeto a los derechos humanos en los países.

Sin embargo, como todo proceso en derechos humanos, me parece que cuando uno inicia todo un recorrido se van armando ciertas formas, cierta lógica de trabajo. Eso produce efectos sobre los otros discursos. Nosotros, a partir de todo esto que pasó, como llamamos tantas veces a Desarrollo Social por tantos casos y dijimos: “Tienen la obligación, es decisivo que ustedes respondan”. Ahora se reflotó una ley que había caducado hace unos años, respecto de las pensiones a mujeres de desaparecidos e hijos sin posibilidad de acceso al trabajo, y además se decidió que el área que ya existía de “casos especiales” de Desarrollo Social -que es un Ministerio- tome a su cargo situaciones vinculadas con el problema de ayudas sociales a víctimas del terrorismo de Estado. Este es el efecto de tanta presión. Si no, se les hace más difícil armar un dispositivo cada vez que llamamos.

Fabiana Rousseaux, psicóloga, Secretaría de Derechos Humanos, Argentina.

Ciertos mecanismos de cumplimiento pueden ser más eficaces si se conocen *in situ* las dificultades con que se enfrenta el Estado. Por ejemplo, mediante visitas técnicas de la CIDH o la Corte para conocer de primera mano los problemas en la implementación de determinadas medidas que se ordenan, y que se pueden beneficiar con una observación directa. Como señala esta abogada de la CIDH, la distancia es parte de los problemas que se deben resolver:

La Corte ordena reparaciones que se tienen que cumplir a lo interno de los Estados, y en ocasiones existen obstáculos para cumplir con la reparación que la Corte ordena. En algunos casos, es necesario crear los mecanismos para llevar a cabo la medida de reparación ordenada, pero hay muchos factores, de toda índole, que inciden para ello y que pueden llegar a representar obstáculos importantes. Lilly Ching, abogada CIDH.

Este conocimiento más directo también ayudaría a la Corte Interamericana a precisar las medidas de mayor calado que ordena, las cuales enfrentan problemas estructurales como los relacionados con las garantías de no repetición o la justicia, aunque la Corte ha señalado, en esos casos, la vía de los mecanismos de derecho interno o las decisiones de Cortes constitucionales para el cumplimiento. El siguiente caso de pena de muerte en Guatemala, muestra los pasos judiciales para llevar a cabo las medidas decretadas por la Corte que ordenaba la modificación de la sentencia, y frente a la cual las alternativas se enfrentaban a dilemas jurídicos, que podrían haber limitado su cumplimiento que -finalmente- se hizo efectivo.

También el compromiso y la experiencia, porque en este caso, cuando la Corte pide el cambio de sentencia, se reúne la Corte Suprema y dicen ¿en qué nos vamos a

basar? No tenemos procedimientos previos en nuestra legislación, ¿qué hacemos, lo cumplimos o no? Y si lo cumplimos ¿cómo? En el caso Fermín, en su momento, dentro de la Corte hubo mucho divisionismo porque unos decían que había que cumplir y otros que no, porque ya existía una sentencia. Al final, se acordó hacer un decreto para conformar un nuevo tribunal y llevar a cabo un nuevo juicio; entonces, falta la experiencia y también crear procedimientos de cumplimiento. David Dávila, Encargado Programa Pena de Muerte, ICCPG.

Si bien la coordinación interna es un aspecto clave del mecanismo de cumplimiento del Estado, otro igualmente importante es la comunicación y relación con las víctimas y beneficiarios de la reparación. En este sentido, el mecanismo implementado ha de incluir:

- Una comunicación periódica con las víctimas sobre el avance, gestiones, necesidades para el cumplimiento.
- Claridad sobre quien gestiona y coordina la reparación, incluyendo alguien a quien puedan dirigirse las víctimas que sea el responsable del cumplimiento.

Nivel del mecanismo de cumplimiento

Se trata de *usar la energía proveniente de los Organismos Internacionales para poner a mover el motor del Estado, como un combustible*. Esta expresión del ex Consejero Presidencial de Derechos Humanos de Colombia³⁴, señala con mucha claridad la relación de los organismos del sistema con las dinámicas internas de cumplimiento. Una primera cuestión que puede mostrar la voluntad política es el nivel de la autoridad encargada del cumplimiento.

34. Cita a Carlos Vicente de Roux, entrevista Pilar Gaitán.

Hay que decir que, desde el punto de vista formal, no existe en el Paraguay como en otros países una secretaría o instancia central, que aglutine a todas y a los trabajos que realizan todas estas dependencias, como hay en otros países como Argentina y Brasil, donde están las Secretarías de Derechos Humanos. Sr. Barreiro, agente del Estado, Paraguay

Pero la existencia de una secretaría de derechos humanos *per se* no es garantía, si no va asociada a poder y reconocimiento dentro del Estado. El caso de Brasil muestra que la Secretaría ha tenido diferentes fases, de mayor y menor estatus dentro del Estado, y según la presión de las organizaciones para que estos mecanismos se mantengan activos.

Hubo un periodo en que la Secretaría perdió estatus, y solo después de mucha presión de los movimientos sociales y de las organizaciones de derechos humanos es que ella fue de nuevo elevada al estatus de ministerio. Pero eso es un ejemplo de la forma como el gobierno federal percibe esta Secretaría. La Secretaría ha cumplido el rol de estar junto a los ministerios y junto a las autoridades, de forma de garantizar que la recomendación sea cumplida. Ella no tiene poder de hacer que la recomendación sea de facto cumplida; solo pude gestionar, presionar, para que sea cumplida. De esta forma, estamos frustrados en el diálogo con la Secretaría, en esa articulación con la Secretaría, porque percibimos que, en el final, quien tiene la última palabra no va a ser el Ministro de los Derechos Humanos. Él solamente gestiona y presiona. Eso es lo que ha pasado en el 90% de los casos. Renata Lira, abogada Justicia Global.

Dicha autoridad de alto rango debe tener capacidad de decisión y operativa. Cuando la implicación de altas autoridades genera mayor burocracia y retraso en las acciones, en lugar de ayudar entorpece el desarrollo del cumplimiento, tal y como se señala en el siguiente caso.

En el caso de Honduras, la sentencia se da en 2003; establece temas más evidentes, como el de la publicación, lo más sencillo que podemos señalar. La publicación se realiza tres años después, para darte un ejemplo, porque establecieron un sistema que prácticamente para cada acción que debe tomar el Estado debe pedirle permiso al Presidente. Nos hemos encontrado en reuniones en que siempre algún documento está en el escritorio del Presidente, y ahí puede durar seis meses o un año; nunca el Presidente lo firma hasta después de mucho tiempo. Este sistema que han establecido para ciertas medidas, obviamente, es muy burocrático y pasa mucho tiempo en el cumplimiento de cosas que son muy pequeñas. Marcia Aguiluz, abogada CEJIL.

La institución o cargo responsable del cumplimiento necesita amplias atribuciones para coordinar con ministerios e instituciones, así como personas relevantes en la dirección de los mismos. En el caso de Venezuela, según las organizaciones de derechos humanos, *nunca le ha dado relevancia, y eso hace que dependan mucho de la persona que actúa como agente del Estado; la ventaja y la desventaja que tiene es que actúa con mucha autonomía* (Marino Alvarado, abogado PROVEA), lo que ha llevado a varios conflictos al menos en dos soluciones amistosas, que han tenido respuestas negativas después de haberse alcanzado acuerdos. Pero, en casi todos los países, los mecanismos de cumplimiento tienen escasa jerarquía.

Creo que es importante la jerarquización del tema de derechos humanos por parte del Estado, y que consta en la Constitución política del Ecuador. Pero la estructura del Estado no responde a la jerarquía constitucional. Por ejemplo, en la Cancillería y en la Procuraduría General del Estado, el tema es secundario y hasta marginal. Un mecanismo de coordinación para la ejecución de sentencias y resoluciones internacionales sobre derechos humanos es vital, y eso no existe en Ecuador; además este mecanismo debe tener carácter permanente y con

un rango alto dentro de la estructura del Estado. Ramiro Ávila, abogado, Universidad Andina Simón Bolívar.

En otras ocasiones, la creación de organizaciones ha generado debates internos o conflictos de intereses con instituciones del Estado, al tratar estas de poner en marcha mecanismos específicos al interno del Estado. En Honduras, la creación de una comisión de cumplimiento fue rechazada por el Comisionado de Derechos Humanos que consideró que sus propias funciones se veían afectadas, y su recurso ante la Corte Suprema le dio la razón, con lo que tuvo que desmontarse. Este ejemplo muestra la necesidad de coordinación dentro de las estructuras estatales, y de contar con mecanismos de cumplimiento sólidos y con una base legal suficiente; pero también reafirma la importancia de que tales mecanismos sean de alto nivel y no sean sustituidos, como en este caso, por comisiones de rango menor.

A raíz de estas resoluciones del sistema, surge una comisión que iba a apoyar a Cancillería; pero resulta que el Comisionado de derechos humanos, consideró que las funciones que le estaban dando a esta comisión reñían con sus funciones. Se creó entonces el grupo de apoyo; crean como un equipo político que está formado por las cabezas de los Ministerios y un equipo técnico -que surge a partir de Juan Sánchez y por sugerencia de COFADEH-, que se va a encargar de darle seguimiento a las resoluciones del sistema. Esto podía ser bueno en su ideal, pero en la práctica lo que ha sucedido es que son mandos medios que se comprometen a cosas y la coordinación no es tanta. Marcia Aguiluz, abogada CEJIL.

En otras ocasiones, la falta de estructuras de coordinación efectivas ha tenido una gran incidencia no solo en el seguimiento, sino en la denegación de justicia y la acumulación de casos por resolver por parte del Estado. En Brasil, los casos terminaron en recomendaciones que se fueron acumulando, dado que no se había firmado el protocolo de la Corte. La incorporación de

Brasil a la Corte conllevó la creación de una estructura de coordinación en derechos humanos, que tiene a su cargo también el desarrollo de la reparación.

La Secretaría fue creada en 2003, con la estructura de una asesoría internacional para contestar todos las peticiones de la Comisión y también para estar preparada para la Corte. Dar seguimiento a las recomendaciones de la Comisión y asumir esto como obligación del Estado, intentando cumplir siempre que sea posible. La Secretaría cumple este papel de articulación de la política de derechos humanos interna. Cristina Timponi, agente del Estado, Brasil.

Múltiples dificultades en el cumplimiento se presentan cuando se trata de Estados Federales como México, Argentina, Brasil, o Estados Unidos, donde las competencias de gobiernos o tribunales de los Estados pueden entrar en contradicción con las respuestas del gobierno o tribunales federales. En estos casos se necesita estimular una conciencia común de la respuesta como Estado a las violaciones que han generado responsabilidad internacional, mediante un mecanismo federal fuerte que tenga capacidad de interlocución y negociación con los sectores y tribunales federales. A pesar de que los mecanismos pueden ser diferentes, es importante que los distintos niveles del Estado encuentren una forma de colaboración, en lugar de reproducir -en el ámbito internacional- los debates sobre su competencia.

Los tribunales federales no pueden juzgar la conducta de los Estados sobre garantías de la Constitución. El gobierno federal llegaba a la audiencia y decía: no podemos hacer nada porque eso corresponde a Sao Paulo. Luego venía alguien de Sao Paulo y decía: nosotros no somos responsables de eso. Generar una conciencia de que el Estado nacional es también responsable de los Estados federados ha sido bien difícil. Y ahí también lo único que puede hacer la CIDH, y eventualmente la Corte, es decir que para el derecho internacional es

irrelevante la estructura federal del Estado, que tienen que encontrar la manera de hacerlo. Pero es complicado. La única solución es que en cada país, mediante el diálogo de la sociedad civil y el Estado, se encuentren mecanismos para eso, amparándose en decisiones de la Corte. Juan Méndez, ex Comisionado CIDH.

Por ejemplo, en Brasil, la Secretaría de Derechos Humanos funciona coordinando a las instituciones en torno al cumplimiento, tanto órganos federales como estatales, de acuerdo a las competencias, siendo esta coordinación uno de los problemas más frecuentemente señalados.

Lo que yo puedo decir es que, como hubo una alianza mayor entre el gobierno federal y el estatal, nosotros hemos logrado conversar y tratar las propuestas. Hemos tenido reuniones; yo he ido a São Luís algunas veces a reunirme con los peticionarios, con los aparceros de Maranhão y con el gobierno federal y estatal. Ya he estado en reuniones donde ellos tenían que presentar lo que había sido hecho con las Secretarías de Estado, de educación, de salud, de seguridad pública. Entonces, de alguna forma, nosotros pudimos decir que sí, que las recomendaciones están siendo cumplidas, aunque muy lentamente y de forma frágil en algunos puntos. El gobierno federal ha logrado sentarse con el gobierno estatal y ha obtenido un acuerdo. Renata Lira, abogada Justicia Global.

Comisiones de cumplimiento

En casi todos los países analizados se han dado experiencias de comisiones de cumplimiento. A veces son de carácter general, donde participan los diferentes ministerios o instituciones y donde se invita -en ocasiones- a otras instancias involucradas en un caso concreto, mientras otras se crean específicamente para la gestión del caso.

Las comisiones deben contar con un programa de trabajo y un presupuesto para hacer efectivo el proceso. Sin embargo, frecuentemente, adolecen de los problemas señalados. En el caso Awas Tingni, la comisión implementada para el cumplimiento de la adjudicación y demarcación de la tierra ancestral sufrió numerosos retrasos. Durante años no se llevó ningún tipo de estudio oficial sobre el territorio en cuestión. Según la información proporcionada por los representantes de la comunidad, la Comisión Conjunta se reunió más de quince veces, pero tuvo que enfrentar, en primer lugar, la ausencia en Nicaragua de mecanismos jurídicos para hacer efectivos los derechos territoriales indígenas; y no fue sino hasta dos años después, que se publicó una ley específica³⁵. Además, no se contaba con presupuesto para el proceso de legalización de la Comunidad Indígena de Awas Tingni.

En ese caso, después del logro de una ley aceptable para las comunidades afectadas, los problemas para el cumplimiento ya no fueron de carácter legal, sino financiero, técnico y político. Es por ello que se requiere un plan articulado que considere estos aspectos para hacer funcionar la legislación, evitando que el cumplimiento de una sentencia se convierta en parte del juego político entre instituciones. El cumplimiento de sentencias y medidas de reparación debería ser considerado una obligación del Estado y contar con un consenso básico que asegure una continuidad de esas políticas de responsabilidad internacional.

En términos generales, la ley es adecuada; es bastante progresista, se podría mejorar, pero está bien. Pero los problemas son la falta de financiamiento, ya que no puede sesionar ni trabajar con los técnicos; la falta de capacitación técnica de la gente que está ahí y la politización de las instituciones. En el sentido de que cuando los

35. El 23 de enero de 2003 se publicó la Ley No. 445, Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz.

partidos que ganan en las elecciones han ido cambiando la gente, no se puede dar una continuidad. Ha sido parte del juego político. James Anaya, abogado, Universidad de Arizona.

¿Qué hace que las comisiones de cumplimiento sean o no efectivas? Todos los interlocutores entrevistados señalan la importancia de contar con personas con experiencia y compromiso, así como con posibilidad de comprometer a los diferentes ministerios. Dada la frecuencia con que, a la instalación de una comisión por parte de funcionarios de más alto nivel, le sigue una merma de su participación y su delegación en funcionarios de menor rango, se requiere que estos tengan capacidad de decisión para no bloquear, como frecuentemente sucede, su funcionamiento.

Efectivamente, hay que articular eso. Quien articuló al principio fue el Ministerio de Justicia, y no obtuvo ningún resultado porque no tiene tampoco elementos. El problema es de recursos humanos que articulen esto, que se comprometan con estas actividades, porque tienen a la vez otras funciones que no son estas. Sin embargo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, que tiene también otras funciones, es el que ha dedicado más tiempo y recursos humanos en articular esto. Pero uno tiene que tener -dentro de la estructura del Estado- más peso político para poder conseguir cosas. Mario Sandoval, embajador de Paraguay.

Sin embargo, y como ya se señaló, este problema es frecuente, por lo que los Estados deberían designar funcionarios no solo con motivación y compromiso, sino con poder suficiente para movilizar las estructuras internas. Esto es reconocido también por miembros de la Corte, que dan seguimiento al cumplimiento de las sentencias.

El cumplimiento de las sentencias de la Corte se dificulta cuando no hay una compenetración entre las distintas agencias o instituciones estatales encargadas de

cumplir con la sentencia. Los Estados no pueden justificar el incumplimiento de las sentencias, alegando que tal o cual organismo público no cumplió con su parte, y que los demás se encuentran a la espera. Para el Derecho Internacional, el Estado es uno solo. Si por culpa de una institución no se cumple la sentencia, la Corte no declara que la institución X o Y desconoció sus órdenes, sino que el Estado ha incumplido con la sentencia. Por ello, es deber del Estado lograr que todas sus autoridades públicas, pertenezcan al organismo que pertenezcan, realicen las labores necesarias para que la sentencia sea finalmente cumplida. Oswaldo Ruiz, abogado Corte Interamericana.

Problemas frecuentes de las comisiones de cumplimiento	Consecuencias para la reparación
Falta de experiencia o de continuidad de funcionarios implicados.	Genera mayor esfuerzo e implica siempre volver a empezar.
Escaso compromiso, formación o sensibilidad en derechos humanos.	Limita la eficacia de la reparación y el trato con las víctimas.
Falta de participación de todas las instituciones implicadas.	Reproduce los problemas de cumplimiento al interno de la coordinación encargada de ello.

Clima de control entre las instituciones, en lugar de flexibilidad y colaboración.	Limita la expresión de quienes participan en la comisión por problemas entre sí o disputas sobre competencias.
Escaso nivel, capacidad o apoyo para la toma de decisiones.	Alarga el trabajo de la comisión con nuevas reuniones. Ralentiza y obstaculiza la realización de la reparación.
Falta de acuerdos explícitos, cronograma y determinación de responsabilidades.	Consensos ficticios y ambigüedad suponen nuevos problemas en el futuro. Falta de concreción incide en incumplimiento.
Ausencia de mecanismos de refuerzo o disuasión para evitar el incumplimiento.	Importancia de romper la inercia y la burocracia. Conductas necesitan refuerzo positivo y mecanismos de rendición de cuentas.
Ausencia de las víctimas o representantes	Mayor dificultad de adecuación y sentido reparador. Menor comunicación directa entre las partes. Falta de perspectiva de afectados incide en mayores dificultades prácticas.

Pero, a pesar de su ineeficacia, este tipo de mecanismos siguen siendo frecuentes. Dado que su construcción es una competencia de los Estados, se impone una reflexión interna que visibilice los perjuicios que ocasionan a las víctimas, así como al mismo Estado. Mecanismos sin capacidad de resolución producen mayor grado de incumplimiento y, por tanto, de responsabilidad internacional, y acaban convirtiéndose en parte del problema, en lugar de ser la solución. La operatividad del mecanismo no debería llevar a un menor nivel de los funcionarios implicados.

Ahora el gobierno creó un grupo operativo interinstitucional, mediante una orden presidencial, donde están miembros del Ministerio de Defensa, de la Policía, de Vicepresidencia, del Ministerio del Interior, de la Cancillería. Cada una de esas instancias del Estado designa a un funcionario que participa, pero son grupos de bajísimo nivel. Ninguno de esos funcionarios que hacen parte de ese grupo tiene ni las facultades, ni la jerarquía institucional para comprometer el Estado al cumplimiento de medidas a través de mecanismos especiales, por ejemplo. Es como lo dice el nombre, un grupo operativo. Es el único que hay en este momento, pero es muy precario.

Carlos Rodríguez Mejía, abogado representante.

Sin embargo, en ciertos casos, los funcionarios nombrados para ese tipo de tareas cuentan con la formación y la experiencia para llevar a cabo el cumplimiento. Varios de los países analizados han incorporado a personas con una trayectoria de trabajo en derechos humanos, en organizaciones de base o cargos públicos, que tienen un papel relevante, por la importancia de esa experiencia previa en el manejo, sensibilidad e implicación en los procesos de cumplimiento y reparación. Pero la experiencia o el compromiso no son suficientes si no se les dota de un poder suficiente para realizar ese trabajo.

Son siempre personas muy conectadas a los derechos humanos, con mucho tiempo de militancia; pero cuando asumen esas funciones ellas asumen el papel de

mediadoras, evitan el enfrentamiento del problema y median. Eso demuestra que ellos no tienen tanta autoridad como nos gustaría que ellos tuvieran. Renata Lira, abogada Justicia Global.

Las comisiones son espacios para compartir información, motivar al cambio y tejer redes y formas de funcionamiento colectivas, entre instituciones que trabajan generalmente separadas. Los objetivos comunes y las tareas diferenciales son un aliciente para estimular un trabajo de equipo. Si bien su creación es un indicador positivo, sus problemas de funcionamiento -ya anotados- tienen consecuencias negativas, también para el propio Estado y los funcionarios implicados.

Hay países que, para cada caso, nombran una comisión interministerial, y son completamente fallidas. Es como una respuesta mecánica, burocrática, en la que nadie tiene responsabilidad de nada; no sirve. El problema es que el sistema no puede decirle al Estado cómo tienen que organizarse para cumplir. Juan Méndez, ex Comisionado CIDH.

Dado que las comisiones, aunque sean *ad hoc*, tienen un funcionamiento a lo largo del plazo de cumplimiento, su escasa efectividad genera una sobrecarga para el Estado y para las víctimas. Con el paso del tiempo, la dificultad de mantenerlas activas se hace más evidente, se genera mayor burocracia y se tienen menores expectativas de éxito. La sobrecarga de sucesivas reuniones y comunicaciones reiteradas, con escaso logro, puede fácilmente desmotivar a los distintos actores.

Pero bien, no es fácil mantener vivas esas comisiones y activas siempre; de repente también hay representantes de las instituciones que se van y que cambian mucho; falta continuidad: a una reunión va uno, a otra, otro, no por intencionalidad, sino más por falta de compromiso de la institución con el caso. Y entonces, eso se prolonga. En uno de los casos, hasta hablamos en una entrevista en

directo con el Ministro, que dijo sí. Y ya está listo, se decide. Se perdieron seis meses de trabajo. Entonces, ese tipo de cosas son frequentísimas y en muchos casos, pero se va haciendo. Mario Sandoval, embajador de Paraguay.

La participación o consulta con los representantes o las víctimas puede aumentar el grado de conflictividad del trabajo de las comisiones, pero también las ideas de cómo solucionar los problemas y la implicación de los beneficiarios en el proceso, todas condiciones ligadas a su eficacia. En este sentido, los mecanismos de cumplimiento deberían incorporar la visión de las propias víctimas o sus representantes.

Hablamos sobre los avances de estas dos sentencias, nos pidieron opinión para dar cumplimiento íntegro a las sentencias, y nosotros expusimos nuestras preocupaciones y lo que se podía hacer en ese momento. Sin embargo, quedaron en llamarnos para una segunda reunión para ver cómo se estaba implementando, o qué opciones había dado el Estado, y jamás tuvimos en estos ocho meses una nueva reunión. Entonces, sí que hay que coordinar los tres organismos, pero con gente con capacidad de decisión. David Dávila, Encargado Programa Pena de Muerte, ICCPG.

Las experiencias positivas más interesantes se han dado en comisiones donde se priorizó el trabajo en equipo, con funcionarios con capacidad de decisión y sensibilidad por los derechos humanos. Los Estados podrían fácilmente establecer algunos estándares a partir de estas experiencias y de un trabajo de rendición de cuentas interno, por ejemplo anual, que sirva para estimular y fiscalizar el funcionamiento de las mismas.

En el caso Barrios Altos, yo diría que fue muy importante, porque tú te dabas cuenta de que los funcionarios de los otros sectores, no ya del Ministerio de Justicia, sino de otros sectores, primero era gente que tenía una predisposición a llegar a ser parte de una voluntad del

Estado, y no de la voluntad de tal o cual funcionario, y se notaba que querían involucrarse en el proceso de cumplimiento. Y ahí se organizó una comisión intersectorial y tuvo, creo, finalmente, no muy pronto, pero tuvo resultados, yo diría positivos. Carlos Rivera, abogado IDL.

En síntesis, la mera existencia de mecanismos de coordinación encargados del cumplimiento no se ha mostrado efectiva. Los problemas son frecuentes en casi todos los países analizados, con una mezcla de escasa prioridad política, pocos recursos personales o financieros, y mínimo nivel de interlocución dentro del Estado.

No existe una implementación real para que el Consejo cumpla con esta y otras funciones. En números, está constituido, máximo, por seis personas. Tiene que ver todos los temas de derechos humanos y también de cumplimiento. Ahora está en manos de dos personas. No tiene recursos en temas logísticos. A nivel más macro, no tiene espacios de coordinación. Por ejemplo antes, cuando llegaba un caso, se citaba a los miembros para preguntar si estaban de acuerdo, pero no hay discusión, ni hay un espacio de coordinación real. Las personas encargadas no tienen conocimiento de derechos humanos, conocimiento cabal de los casos. Existe es una atención caso por caso, que no permite una sistematización y dé un precedente. Esto debiera existir. Alejandro Silva, ex Secretario Adjunto de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Perú.

La fase de cumplimiento otorga a los Estados una posibilidad de crear sinergias y dinámicas positivas que tengan una influencia, más allá de la reparación, en la coordinación entre instituciones. Sin embargo, cuando estos mecanismos fallan, la única alternativa es la presión sobre las más altas autoridades para que estimulen el cumplimiento frente a situaciones enquistadas o problemáticas.

Y ya para lo último solicitamos que haya funcionarios y personal con poder de decisión, porque allí lo que se veía es que los funcionarios medios lo que hacían era cumplimentar órdenes y no llegar a ningún tipo de solución; sobretodo de las fuerzas armadas, porque no querían tocar el servicio militar y no lo iban a hacer. Hasta que reciben el llamado del Presidente para el acuerdo.

Orlando Castillo, representante SERPAJ.

Los mecanismos de cumplimiento se mueven entonces entre la reproducción de la burocracia y la oportunidad de cambio. Delegar todo a las decisiones operativas de alto nivel, que decidan en uno u otro sentido, termina generando una parálisis de los mecanismos intermedios. Esperar que estos puedan resolver aspectos que exigen una decisión política es una falacia. Sin embargo, los Estados tienen una oportunidad de experimentar mecanismos de coordinación con poder de decisión, en el caso del cumplimiento de sentencias o acuerdos amistosos, que generen dinámicas positivas de colaboración entre instituciones. Esperar una decisión del más alto nivel para solucionar los problemas no parece ser la mejor estrategia disponible y limita los efectos constructivos que tiene para el Estado una mejor institucionalización de sus instrumentos de trabajo.

Por más que el ministro tenga la voluntad, hay división de competencias, hay inercias burocráticas que no se van a resolver de un minuto a otro. O que, si se resuelven, también se termina haciendo de forma autoritaria: “el Presidente ordena que a fulanito se le dé la beca porque tenemos que cumplir con la Corte”. Claro, tú cumples con la Corte, pero eso no obedece a una política estructural, sino a una acción. Algo así como que en un momento, por ejemplo aquí en Perú, con este caso de los magistrados, llamaron a firmar a 60, y rapidito porque el jueves tenemos reunión de trabajo, rapidito que la Comisión “nos va a tomar cuenta”; pero entonces tú te preguntas si las políticas que deberían hacerse para que

eso no pase, se quedan un poco como en el pendiente.
María Clara Galvis, abogada CEJIL.

Varios países han contado con mecanismos más efectivos en el pasado que, por diversas razones, han cambiado su perfil o disminuido sus competencias, como Paraguay, Colombia, Honduras o Perú. Estas experiencias muestran que los problemas no vienen tanto de la falta de experiencia de los Estados, sino de la ausencia de compromiso o concreción para poner en marcha mecanismos efectivos; los Estados mismos se beneficiarían de un debate interno -o entre ellos- sobre estas experiencias positivas.

Cuando era abogado en libre ejercicio, recuerdo que las reuniones más provechosas eran aquellas en las que estaban distintas autoridades públicas, cada una de ellas con competencias definidas y con cierto poder de decisión. Así, por ejemplo, cuando tenía reuniones para discutir el cumplimiento de una sentencia de la Corte, el cumplimiento de un acuerdo amistoso o el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión, y en esas reuniones se encontraban representantes de la Fiscalía, de la Corte Suprema, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Salud y demás instituciones pertinentes para el tipo de caso a tratar, ahí mismo se distribuían las competencias y cada quien tenía claro qué es lo que a cada institución correspondía cumplir. En suma, resultaban mucho más provechosas, tanto para las víctimas y sus representantes, como para los propios agentes del Estado. Oswaldo Ruiz, abogado Corte Interamericana.

En resumen, los mecanismos de cumplimiento deben tener poder de convocatoria, de articulación y de ejecución; ser del más alto nivel; contar con todos los organismos relacionados, incluyendo justicia y hacienda, además de los ministerios implicados en las medidas; y tener un centro que convoque a cada uno de los actores relevantes, funcionarios o instituciones encargadas de la ejecución de las medidas correspondientes.

Y el rol del Ministerio de Justicia es un rol promotor de coordinación, pero no ejecutor; la ejecución queda a cargo del Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía y Finanzas. La idea que nosotros propusimos, y que no prosperó, fue que esta comisión especial de procesos internacionales tuviera un rango mayor, de modo tal que tuviera un presupuesto propio de donde salieran los pagos para las reparaciones y salieran los programas necesarios. Porque no estamos hablando de un universo demasiado grande, que podría ser atendido por un mecanismo legalmente establecido. Y eso es lo que creo que falta. Javier Ciurlizza, ex agente del Estado, Perú.

Mecanismos específicos de coordinación para casos colectivos

En circunstancias muy concretas, la Corte ha ordenado la constitución de un mecanismo de coordinación para el cumplimiento de sentencia, especialmente en casos colectivos donde es esencial coordinar localmente para un cumplimiento efectivo de la reparación en el ámbito comunitario, como en *Yakye Axa* o *Moiwana*. En el caso *Moiwana*, el comité de reparación debía estar formado por gente del Estado, una persona representante de la OEA, nombrada por el Estado y representantes de la comunidad.

Estos mecanismos incluyen la participación de las víctimas, a través de sus representantes o sus líderes, y necesitan un compromiso para ser efectivos. Por ejemplo, en el caso *Mapiripán*, el mecanismo de coordinación incluido en la sentencia había tenido un escaso impacto durante el primer año, por diversos problemas de funcionamiento, aunque posteriormente se fueron resolviendo.

Hasta entonces, los resultados fueron mínimos. Creo que tenemos que aceptar una parte de la culpa por esto; creo que tuvimos una primera reunión para establecer

Diálogos sobre la reparación

procedimientos, cada cuánto nos íbamos a reunir, quiénes iban a asistir, cuáles eran las reglas del quórum, etcétera. De ahí empezó a funcionar mejor por la posibilidad de sentarse con los distintos ministerios responsables por el cumplimiento de las medidas de reparación, en vez de sentarse solamente con la Cancillería, lo que agiliza significativamente las discusiones sobre cumplimiento y, a veces, el proceso en sí. Michael Camilleri, abogado CEJIL.

En el caso de Mapiripán, la Corte ordenó crear una comisión para mantener un canal abierto que permita la identificación de las víctimas, desconocidas en el momento del juicio, debido al contexto de terror en que se produjeron los hechos.

En Mapiripán, el Estado fue condenado por la muerte, desaparición forzada y ejecución extrajudicial, de alrededor de 49 personas. Y ese caso fue una masacre de tal naturaleza -tiraban los cuerpos despedazados al río, entre otras atrocidades-, que ni siquiera se pudo saber cuántas víctimas fueron en total. Entonces, en un caso de esa índole, se hace necesario crear alguna forma o método para dejar abierta la posibilidad de que se vaya identificando gente y se fijan reparaciones incluso en forma innominada. Es decir, para la gente que todavía no ha aparecido, de forma que, si se determina que tal persona fue víctima de Mapiripán, los familiares también tendrán una reparación y contarán con un plazo determinado para presentarse ante las autoridades, a partir de la identificación de su familiar; para hacer efectiva esa indemnización; y todo es a través de un mecanismo que la Corte ordenó al Estado que creara. Olger González, abogado Corte Interamericana.

Aunque en estos casos los mecanismos de coordinación han sido ordenados por la Corte, en otros la necesaria coordinación de las intervenciones ha llevado a activar la colaboración entre instituciones que, generalmente, trabajan más aisladas. El papel

activo de los familiares es una de las características positivas, dado que se necesita su impulso y persistencia, por ejemplo para lograr un nivel de coordinación práctico en la búsqueda de los desaparecidos.

Entonces, se lograron cosas que eran casi imposibles, como era coordinar todas las oficinas del gobierno, la Defensoría del Pueblo, la Consejería Presidencial, la Procuraduría, Medicina Legal y la Comisión Colombiana de Juristas, que trabajaran en equipo. Les dije: “aquí nadie es protagonista de esta historia; es un equipo y vamos a trabajar en equipo, y los equipos ganan o pierden en equipo; yo -si quieren- soy la mamá, la protagonista, y si vamos a trabajar por una causa y una identificación, por favor, coordinemos... no podemos cometer errores”.

Fabiola Lalinde.

Varios Estados tienen experiencia en crear estas comisiones de cumplimiento, como por ejemplo Colombia; pero no siempre esto deriva en la puesta en marcha de mecanismos más eficaces en el futuro. Al menos dos comisiones fueron creadas para hacer investigación y cumplimiento de la reparación en los años 90. Una para el caso Trujillo, otra para los casos Uvós, Caloto y Villatina (UCAVI), todos ellos ante la CIDH.

Esa comisión tenía básicamente como funciones revisar los procesos penales y disciplinarios, mirar la prueba que se había decretado por parte de la Fiscalía y si se había practicado, y hacer algún tipo de recomendación al respecto. Si había prueba que podía ser procedente, y no se había decretado aún, sugerirle a la Fiscalía que la decretara y la practicara; tratar de conducir a los testigos también hacia la Fiscalía, buscar la protección de los testigos. Faltaba vigilar que todas esas recomendaciones se cumplieran. En las sesiones de febrero, se acordó crear una segunda comisión, que ya se llamaba Comité de Seguimiento a las Recomendaciones de la Comisión de Impulso para la Administración de Justicia, en

estos casos. Esa segunda Comisión empezó sus trabajos y fueron bien demorados y poco eficaces. M. Victoria Fallon, Defensora de Derechos Humanos, GIDH.

En el otro caso señalado, se creó -bajo supervisión de la CIDH- una Comisión de Investigación de los Sucesos Violentos de Trujillo (Caso 11.007). Esta contó con capacidad de revisar los expedientes judiciales, disciplinarios y administrativos, localizar y realizar entrevistas con los testigos, garantizar la adopción de efectivas medidas de protección, así como formular detalladas recomendaciones a los organismos de investigación y punición del Estado, para orientar y acelerar el curso de las investigaciones. Además, pudo establecer, según distintos niveles de certeza probatoria, elementos de imputación y exculpación contra los presuntos autores, coautores o partícipes, así como la responsabilidad del Estado en el desarrollo de los acontecimientos. La comisión podía además formular recomendaciones al gobierno sobre los términos y modalidades en que debían reconocerse y expresarse en compensaciones, restituciones e indemnizaciones. Era una comisión formada por instituciones del Estado, incluyendo el Ministerio de Defensa, y organismos de la sociedad civil. A pesar de las limitaciones posteriores de la reparación, es un ejemplo de cómo, cuando existe voluntad política, apoyo internacional y participación de la sociedad civil, dichos mecanismos pueden ser una herramienta efectiva. En el siguiente cuadro se resumen algunas de sus características, que pueden ser útiles para otro tipo de comisiones de investigación.

Caso Trujillo: Comisión de investigación

Apoyo político	Compromiso presidencial, voluntad política.
	Coyuntura política favorable en momento de investigación; luego, menor.

Participación del Estado	Comisión mixta con participación de diferentes instituciones del Estado. Funcionarios de alto nivel. Algunos sensibilizados.
Supervisión internacional	Papel CIDH como observadora.
Participación sociedad civil	Participación clave de las ONG de derechos humanos en investigación, presión y seguimiento.
Relación ONG-Estado	Funcionarios del Estado y ONG con algunas alianzas.
Investigación	Identificación y análisis de hechos. Identificación de responsables. Señalamiento de relación entre agentes ejército, narcos y paramilitares.
Seguridad	Amenazas, asesinato de testigo clave. Cierta protección a ONG involucradas.

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas a Pilar Gaitán y Padre Javier Giraldo.

Existen otros ejemplos de mecanismos para la coordinación de investigaciones, como en el caso de Guatemala, donde se creó en 2004 un Comité de Impulso para las Investigaciones Judiciales. Pero, mientras las ONG valoran su funcionamiento

como precario, los agentes del Estado destacan sus avances e importancia para recoger la información de los casos y tratar de cambiar la mentalidad de los funcionarios implicados. Los problemas se produjeron por su escaso poder ejecutivo, tal y como se describe en el siguiente relato, y de una mentalidad de poca conciencia sobre la importancia del cumplimiento en materia de investigación.

Sí que ha ayudado en muchos casos derivados del conflicto, donde ha habido obstáculos en la investigación que hicieron que el proceso no continuara. En esos sí ha ayudado el Comité de Impulso. Además, nos sirve para recopilación de información, porque cuando uno canaliza las solicitudes de información de los avances de la investigación, es más fácil cuando actúa un integrante del Comité de Impulso, que ya conoce la importancia del Sistema Interamericano. Parte de eso también es concientizar a estos miembros del Comité de que la negativa a dar información, o que la no acción del Estado ante un caso del S.I., es reprochable a nivel internacional. Porque la primera pregunta que hacen es: “¿qué pasa si el Estado no contesta?” Y si hay sentencia, “¿qué más le puede pasar al Estado?”. Ese grado de conciencia es lo que nosotros intentamos en ese Comité. Carla Morales, abogada COPREDEH.

Siguiendo con este ejemplo, en la base de la falta de investigación está la escasa coordinación institucional y los celos y problemas entre los organismos del Estado. También ha habido resultados diferentes, según la dimensión política de los casos, con menor incidencia en aquellos en que están involucrados estructuras o agentes estatales.

Martín Pelicó es art. 50, y Diego Velásquez es acuerdo de solución amistosa. Entonces, gracias a esa coordinación entre Gobernación, Ministerio Público y organismo judicial, se logró la reactivación de orden de captura. La Viceministra por el sector justicia

ordenó que las capturas fueran realizadas y se logró. A veces, lo que falta es esa coordinación, y a través de ese mecanismo hemos tratado de hacer esto, que las instituciones caminen en el mismo sentido; porque, a veces, cuando hablamos solo con el Ministerio Público, nos dicen “Gobernación no nos ha dado la orden” o “el juez no nos dio la orden”. Empiezan a tirarse una justificación por la ineficacia de otra persona, ajena a ellos. Entonces, gracias a este mecanismo y de haber logrado esa coordinación, ha habido resultados. Carla Morales, abogada COPREDEH.

Esta muestra de las zonas grises en la coordinación entre instituciones del Estado justifica la necesidad de mecanismos más claros y efectivos. En el caso reseñado, en esa reactivación influyó la orden de la Viceministra de Justicia y la coordinación de instituciones que, hasta entonces, justificaban su inoperancia por la inacción de otras. El Comité ha tenido que concienciar a sus miembros sobre la importancia del cumplimiento. Todo ello muestra aspectos positivos, pero también cómo se ven las obligaciones internacionales y el cálculo costo-beneficio que está detrás de la lógica de algunas instituciones, y que es necesario superar.

Los avances y fracasos de estas comisiones deberían tenerse en cuenta en la creación de nuevas instancias, ya sea las señaladas por la Corte en algunas sentencias, o como mecanismos de coordinación dentro del Estado, que funcionen de manera permanente.

En el caso de la masacre de Trujillo, se crea una comisión, con herramientas, con dientes, donde cada participante dice lo que debería investigarse y hacerse con el tema de responsabilidades. De ahí se pasó al comité de impulso de investigaciones; se hacían investigaciones pero no se emitían juicios, solo recomendaciones. Pero después, yo creo que se fue degradando el mecanismo para casos concretos ante la Comisión Interamericana. Yo creo que el mecanismo oficial de seguimiento de la Corte es distinto, porque es una sentencia que obliga

al Estado. Rafael Barrios, abogado Colectivo Alvear Restrepo.

El retraso que sufren frecuentemente estos mecanismos tiene que ver con la complejidad, pero también con la inercia. Se necesita una reglamentación, definir las instituciones o el nombramiento de representantes y el establecimiento de los criterios para el seguimiento. Un retraso en la constitución de los mismos dificulta enormemente el cumplimiento, como en Plan de Sánchez, donde dos años después de la sentencia se constituyó un comité de seguimiento a las medidas de salud.

La última semana se cerró el convenio con el Ministerio de Salud para la formación de una Comisión de Seguimiento. Llevaba dos años para eso, desde la sentencia. Lo que ahora está pendiente es que lo firme ECAP, CALDH y los compañeros de las comunidades. Esta comisión es de asesoría a los que están participando del cumplimiento de la sentencia, pero también de verificación de que se vaya cumpliendo con los compromisos. Pedro Rosales, Director de Salud, Guatemala.

En estos mecanismos orientados al cumplimiento de casos con un fuerte componente colectivo -y por lo tanto con mayor complejidad- se establecen diferentes formas de contacto con las víctimas. En unos es la participación de sus representantes en mecanismos de toma de decisiones, como en algunos de los ejemplos señalados; en otros, se establece la participación de las víctimas en reuniones con el conjunto de organismos involucrados, como una forma de favorecer su compromiso y la transmisión de información, como en el caso Panchito López; en otros para adecuar la reparación a las necesidades individuales, especialmente en medidas de salud y educación, como en Barrios Altos o en Pueblo Bello. Habitualmente, los casos colectivos que involucran medidas de este tipo necesitan alguna forma de evaluación individual para adecuarla a las necesidades particulares.

Entonces, había que aterrizar de manera más específica, y lo que se hizo en Barrios Altos fue un estudio de estos que hacen los trabajadores sociales, una especie de auditoría familiar, que permiten identificar cuáles son las necesidades específicas de cada familia. Y fueron, casa por casa, para entrevistar a los hijos, y vieron que en un caso un chico tenía una inclinación por la metalurgia, otro por secretariado, por ejemplo, buscando soluciones individuales. Igual en el tema de salud; había necesidades de rehabilitación física, de salud mental y psiquiatría que no te cubre el Seguro Integral de Salud; entonces, había que hablar con los centros asistenciales. Una lección es que en este tipo de prestaciones, en las que también se incluiría el tema vivienda, las soluciones integrales pueden ser muy sonoras, pero pueden ser también muy ineficaces, porque no atienden a la realidad individual. Javier Ciurlizza, ex agente del Estado, Perú.

Mecanismos de colaboración entre Estado, ONG y víctimas

Los representantes de las víctimas siguen teniendo un papel central en el seguimiento de recomendaciones, acuerdos o sentencias, por su mayor conocimiento de la realidad y dado que la propia CIDH o la Corte no pueden hacer seguimiento estricto de todos los casos. Esto hace que se encuentre sujeto al dinamismo y al activismo de los peticionarios, la sensibilidad o la carga de trabajo de los abogados encargados, y la fuerza que hagan los comisionados o jueces en su caso.

El impulso del caso depende prácticamente de la intervención de los peticionarios, porque la CIDH tiene recursos limitados para efectuar el seguimiento, y pocos funcionarios para tantos casos. Estas son restricciones que miramos con preocupación. Luz Stella Aponte, abogada Reiniar.

Si los peticionarios no tienen un rol muy activo, o su manera de plantear las dificultades es repetitiva o poco concreta, las posibilidades de un seguimiento -ya de por sí difícil- son menores. La forma habitual en que se supervisa el cumplimiento consiste en la realización de informes por parte de los representantes y el Estado sobre las incidencias o cumplimiento de las diferentes medidas.

En el caso de la Corte, esta misma ha dicho, en alguno de los casos de Paraguay, que para los jueces es incluso imposible adentrarse en la supervisión de sentencias, si en su momento no se informa a la Corte del estado de las tramitaciones. Andrés Ramírez, abogado.

Los interlocutores de la Corte, encargados de realizar un seguimiento más directo del cumplimiento, señalan la importancia de una mayor concreción en la información y, en ocasiones, de una actitud más abierta para establecer los criterios que faciliten la implementación de las medidas.

En otros casos, la falta de colaboración entre las partes en la realización de evaluaciones hace que los informes de cumplimiento planteen dos visiones contradictorias, lo que incide en menor capacidad de evaluar la realidad.

Creo que hay todavía otras interferencias que hacen que la Corte Interamericana no conozca exactamente lo que se está haciendo, tanto en Rabinal como en Las Cruces; y es que los peticionarios nunca nos preguntan qué estamos haciendo, y sus informes a la Corte siempre los basan en percepciones que tienen de los miembros de la comunidad. Si los miembros de la comunidad dicen que el trabajo no sirve, porque no se está haciendo lo que se tenía que hacer ahorita, sino que se está haciendo progresivamente, entonces los informes de CALDH van a medida de eso. Tampoco en el Estado se hacen reuniones de evaluación, las reuniones son puntuales y se van

en resolver las quejas o problemas que plantea la gente.
Pedro Rosales, Director de Salud, Guatemala.

Por parte de los representantes de las víctimas, se necesita capacidad de negociación, y no confrontación permanente con Estado, buscando aliados internos. Esto incluye una estrategia para trabajar con funcionarios que puedan apoyar los procesos, sensibilizando e involucrando a los que pueden impulsar el cumplimiento.

Es claro que, a pesar de las dificultades, “no te puedes pelear con el cocinero”. Existe una responsabilidad por parte del Estado, y lo que debe hacerse es finalmente sentarse y analizar las diferentes posibilidades de que el Estado las cumpla, tratar de lograr que el cumplimiento no sea únicamente por “salir del paso”. Muchas veces depende de quién está en ese puesto, representando al Estado en ese momento; no puedes esperar que se cumpla de un día para otro, tengo la claridad de que no es posible, pero también la claridad de que un tiempo prudencial no implica siete años para lograr una diligencia de investigación, por ejemplo. Angélica González, abogada CALDH.

Otros abogados representantes y miembros de ONG señalan la importancia de que las organizaciones que litigan en el sistema se comprometan en el cumplimiento y tengan una estrategia para facilitarlo. La actitud de esperar a ver qué hace el Estado es comprensible, desde el punto de vista de que en él recae la responsabilidad, pero no es una buena estrategia para impulsar el cumplimiento.

El Estado tiene que cumplir, pero hay que ayudarle a cumplir también, y por lo menos hay que desarrollar la agenda que la misma Corte Interamericana le dice. La Corte dice: “nosotros no podemos sustituir al Estado en ver las medidas que tienen que adoptar en Paraguay para hacer cumplir la sentencia”. La Corte no está llamada

a gobernar un Estado, está llamada a dar una directriz, y en todo caso a dar algunas medidas muy concretas, que tengan que ver con reparaciones muy específicas. Las obligaciones son de hacer, y ahí ya entramos en un campo distinto, por ejemplo, la obligación de expropiar. Pero tenés que decirle cómo hacer para expropiar y plantearle el proyecto de ley, y trabajar en eso, y eso no se está haciendo. Andrés Ramírez, abogado.

Por último, junto con las ONG o representantes, en algunas ocasiones, las mismas víctimas participan en algunos de los foros sobre el cumplimiento. Su participación y la de los familiares en estas comisiones aportan un mejor conocimiento de sus expectativas e intereses, adecuando el proceso a sus percepciones y necesidades. Estos espacios tienen también la función de reconstruir la confianza. Son lugares en los que se puede dar una colaboración efectiva, pero también expresar el malestar o incluso la rabia con respecto al incumplimiento. Dichas comisiones deben mostrar coherencia en su objetivo, que son las víctimas, a pesar de que a veces se genere frustración.

Algunas propuestas de mecanismos de cumplimiento

La sentencia, acuerdo de solución amistosa o informe es un punto intermedio en el proceso de los casos ante el sistema. En la etapa posterior de cumplimiento, la responsabilidad le corresponde a los Estados, pero hay muchos actores que deben jugar en esa fase, incluyendo la sociedad civil, los organismos del sistema y otras instituciones del Estado que puedan acompañar el proceso. Hay una necesidad de mejorar los mecanismos de cumplimiento por parte del Estado, así como el acompañamiento, para superar frecuentes problemas de cumplimiento.

Creo que fallamos en no prever un mayor acompañamiento de la comunidad internacional, en el diseño y viabilidad de mecanismos efectivos de vigilancia social y

monitoreo ciudadano del cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Trujillo, y en el establecimiento de una veeduría permanente del caso por parte de los organismos de control del Estado. Pilar Gaitán, ex representante del Ministerio (civil) de Defensa Nacional en la Comisión Trujillo.

A continuación, se recogen algunas de las propuestas o sugerencias surgidas de entrevistas con diferentes actores en el sistema, con experiencia tanto en el litigio como en la supervisión. Algunos son mecanismos que ya existen y que convendría valorar y reforzar. Otros pueden ser perspectivas a tener en cuenta en un debate con los actores sobre cómo impulsar un cumplimiento más eficaz.

a. Construcción de mecanismos de cumplimiento por los Estados

1. Realizar una evaluación por parte de los Estados sobre la eficacia de sus mecanismos de cumplimiento. Como ya se ha señalado, las experiencias positivas de distintos países constituyen un caudal que puede ayudar a reconstruir un tejido institucional en el Estado y una dinámica de colaboración con organismos de la sociedad civil.

Sería volver a reconstruir ese tejido que existía en el Estado y que hacía posible, medianamente por lo menos, darle efectividad; o por lo menos que le dé impacto, a nivel de prensa, y dentro de las mismas autoridades; que haya gente del mismo Estado moviéndose en el trabajo en derechos humanos. Andrés Ramírez, abogado.

2. Construir una agenda para el cumplimiento. Los Estados deberían presentar ante las víctimas y la Corte o CIDH una agenda de cumplimiento, con cronograma y mecanismos que lo hagan posible. En lugar de que víctimas o representantes esperen con incertidumbre, y solo con capacidad reactiva frente al incumplimiento de los plazos señalados

-lo que genera nuevos atrasos en el inicio de la reparación-, se necesitarían mecanismos más proactivos, en los cuales -después de la sentencia o acuerdo- se establezca una colaboración recíproca.

3. Construir conjuntamente, entre los Estados y los órganos del sistema, algún estándar de carácter general, con recomendaciones precisas sobre el funcionamiento de los mecanismos de cumplimiento, orientado a garantizar los derechos de las víctimas y la eficacia de las acciones de reparación.
4. Aumentar los mecanismos de control interno que permiten las legislaciones nacionales, explorando -por ejemplo- la posibilidad de control judicial del cumplimiento o el manejo de recursos que puedan activarse fácilmente en caso de incumplimiento (organismos de control del Estado, por ejemplo).

b. Supervisión de comisiones de cumplimiento

1. Comisiones de cumplimiento con algún tipo de mecanismo de supervisión internacional. La experiencia de muchas víctimas que participan en este tipo de comisiones es la desprotección en el contexto del cumplimiento, cuando se supone que han “ganado” el caso, frente a la burocracia o las inercias del funcionamiento del Estado. En algunos casos excepcionales, la CIDH ha tenido un acompañamiento más cercano a estas comisiones, como en el caso Awá Tingni o Trujillo.

Nos dimos cuenta de que nosotros solos no vamos a poder con el Estado, no nos toman en serio. Una gente viene a una reunión y otra a la siguiente. Una gente le echa la culpa a la otra, y así... Hemos hecho cerca de veinte reuniones. Chico, Panchito López.

2. Precisar, por parte de la Corte o CIDH, los criterios para la puesta en marcha de algunas de estas comisiones, que se

señalan en acuerdos amistosos o sentencias, especialmente cuando necesiten presupuesto específico para su funcionamiento.

Cuando hay una decisión de la comisión o un fallo de la Corte sobre reparaciones, que ha dicho ¡cúmplase!, hay que tener un mecanismo para hacerlo. Quizá va a ser por la vía judicial. En un caso de Argentina, de un ciudadano sueco cuya hija fue desaparecida por los militares, cuando llegó el gobierno De la Rúa, entraron en una solución amistosa que resultó en un pago. Pero no había un mecanismo y el gobierno no podía pagar y no estaba autorizado por el Congreso. Eso se soluciona si hay una línea en el presupuesto nacional que dice: línea de cumplimiento de obligaciones internacionales de derechos humanos, cien millones de dólares para el pago.

Robert Goldman, ex Comisionado CIDH.

c. Monitoreo del cumplimiento

1. Contar con lineamientos de monitoreo más claros para informes de la CIDH, evitando las repuestas e informes genéricos que no responden a las dudas o dificultades y terminan alargando los procesos de cumplimiento. Mayor concrección por parte de Estados y de ONG o representantes de las víctimas en sus informes a la Corte o CIDH.
2. Colocar en el informe anual a los Estados que no cumplen. Es algo que la CIDH y la propia Corte ya hacen, en parte. Sin embargo, dado que los informes tienen una circulación limitada y no se discuten en foros internos o públicos, se necesitaría estimular su difusión a través de los medios de comunicación en cada uno de los países, a través de una oficina de comunicación en la propia Corte o Comisión que haga que los políticos se sientan exigidos. Una oficina de prensa de dichas instituciones generaría información periódica sobre cumplimiento y la acción del propio sistema, lo cual contribuiría a un mayor fortalecimiento.

Han pasado cinco años, por ejemplo, en el caso Tibi. ¿Cuál sería el papel de la Corte cuando se incumple un caso? Yo, por ejemplo, si fuera Corte, porque ahora la comunicación es vital, tendría un departamento de comunicación y mandaría un oficio a los medios de comunicación, porque al final como funcionan los sistemas es desde el manejo de la vergüenza. La Comisión hace esto, pero los boletines de prensa los ponen solamente en Internet. Ramiro Ávila, abogado Universidad Andina Simón Bolívar.

3. Dar más énfasis al análisis de los países o factores que generan incumplimiento. Por ejemplo, realizando informes sobre el tema que puedan ser discutidos con los Estados, analizando la situación en cada país, y conociendo las experiencias positivas de otros en llevar a cabo el cumplimiento de los aspectos más problemáticos. Un ejemplo de estos informes podría consistir en una separata especial de incumplimiento adjunta al informe anual de la CIDH.

d. Incorporar a otros actores

1. Un aspecto clave es contar con un mejor mecanismo de control político, específico, por parte de los órganos de la OEA, como la Secretaría General o el Consejo Permanente; o bien formar una comisión especializada en la que se analicen los problemas y las alternativas, de forma que los Estados puedan verse en las experiencias de otros y sean estimulados para el cumplimiento.
2. Establecer redes o convenios con instituciones que intervienen en los países con proyectos cercanos a la temática de los casos del sistema, y que tengan capacidad de estimular la voluntad u operatividad de los Estados. Incluir dentro de las cláusulas de derechos humanos de las instituciones internacionales, el cumplimiento de sentencias o acuerdos ante la CIDH, dado que son también indicadores del fortalecimiento de la democracia y respeto a esos derechos. En algunos casos, esas posibilidades están siendo ya exploradas.

Para lograr el cumplimiento de la sentencia sobre el registro e identidad de los niños y niñas dominico-haitianos, estamos trabajando para ampliar la red de organizaciones involucradas en el tema; no solo aliarnos con las mismas organizaciones de siempre, sino encontrar aliados estratégicos. Por ejemplo, la OEA anunció una iniciativa conjunta con UNICEF y el BID para lograr el registro universal en América Latina, antes del 2015. Hay que buscar la manera de cumplir con los casos. Roxanna Altholz, ex abogada CEJIL.

3. Activar a actores internos significativos y con sensibilidad en derechos humanos, tales como Corte Suprema, Defensoría del Pueblo, defensorías públicas en la supervisión del cumplimiento. En ello se pueden dar diferentes niveles de compromiso, como producir información periódicamente que pueda presentarse ante la opinión pública, dar seguimiento al trabajo de los organismos del Estado, apoyar para llevar a cabo las recomendaciones, tomar resoluciones para cumplimiento, etcétera. Estos observadores podrían auxiliar en el cumplimiento, mediante la delegación de la Corte o CIDH en actores internos relevantes (personalidades u organismos) y a través de la veeduría del cumplimiento, con informes periódicos o el seguimiento de las decisiones (por ejemplo un juez encargado, personalidades con autoridad moral, entre otros).

En algunos tribunales que se meten en esto, le suelen delegar a alguien la ejecución, como la Corte Constitucional colombiana en el tema de desplazamiento, delega en un magistrado. Aunque a cargo está toda la Corte, un magistrado hace un seguimiento diario de la decisión. Otros tribunales se los dan a otros actores institucionales. Incluso, la Corte podría nombrar agencias que actúen como auxiliares de la Corte, como se hace en algunos casos colectivos a nivel interno; por ejemplo, hay expertos independientes que auxilian al tribunal, observadores de cumplimiento, veedores de cumplimiento: me imagino una persona de perfil muy alto que pueda

hacer un seguimiento permanente del cumplimiento de la decisión, e informar a la Corte. Víctor Abramovich, Comisionado CIDH

e. Potenciar las visitas, grupos de trabajo o audiencias

1. Potenciar, en la medida de lo posible, audiencias ante la Corte o la CIDH sobre cumplimiento de sentencias y acuerdos, en los casos donde el incumplimiento sea manifiesto. Estos mecanismos están en marcha en la actualidad, pero deberían fortalecerse y sistematizarse en el futuro.
2. En sesiones o visitas de la Corte o la CIDH a los países, ejercer más presión sobre cumplimiento cuando convoca a los medios de comunicación, o llevar a cabo reuniones con los diferentes agentes implicados.

En reuniones de trabajo, pueden utilizar sus quince minutos para hablar de cumplimiento; pueden dictar comunicados de prensa para decir “este Estado no ha cumplido”. Pueden ser totalmente objetivos, no tienen que dar ninguna opinión, ninguna consideración; pueden formar alianzas con mecanismos de Naciones Unidas que están en los mismos casos o en los mismos temas. Roxanna Altholz, ex abogada CEJIL.

3. Envío, por parte de la CIDH o la Corte, de delegados que puedan realizar informes sobre las dificultades de cumplimiento, entrevistarse con los diferentes actores y realizar propuestas a ser examinadas posteriormente, para una mejor toma de decisiones en los casos en que el incumplimiento se prolonga.

Podría ser que, mediante una opinión consultiva de la Corte, pudiera decir algo más que lo que la Corte puede decir en una sentencia. Por ejemplo, que para garantizar una rápida respuesta por parte del Estado, tiene que participar gente con poder decisorio, o que todas las intervenciones del Estado tienen carácter decisorio,

para presionar en Estado; podría ser. Alejandro Silva, ex Secretario Adjunto de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Perú.

d. Formación y asesoría

1. Establecer un plan de formación de jueces y funcionarios implicados en los temas de cumplimiento de sentencias y reparaciones en los Estados. Algunas acciones en este campo están siendo realizadas por parte del IIDH, pero necesitarían potenciarse, a juicio de diferentes interlocutores, como representantes de las víctimas y miembros de la propia CIDH.

Otra es involucrar más a las instituciones nacionales de derechos humanos, a los poderes judiciales, para que se adopten medidas legislativas necesarias al poder judicial; iniciar diálogos con los propios abogados. Creo también que los medios de comunicación tienen un rol esencial, por lo cual se debe capacitar más a los periodistas acerca de lo que significan las decisiones. Ariel Dulitzky, ex Secretario Adjunto de la CIDH.

Las acciones de formación pueden propiciar también intercambios de experiencias sobre cómo solucionar problemas y dinámicas de colaboración entre los actores implicados en el cumplimiento. La formación asociada al seguimiento contribuiría al desarrollo y generalización de buenas prácticas en esta materia.