

Versión Preliminar. No circular.

Remedios de alcance colectivo y obstáculos en la ejecución de decisiones en el Sistema Interamericano.

Víctor Abramovich

1. Introducción.

En los últimos años el sistema interamericano de derechos humanos se ha consolidado como un escenario importante del activismo legal de las organizaciones y movimientos sociales en la región. Los casos originados en conflictos colectivos y demandas de igualdad de grupos discriminados que procuran el acceso a derechos sociales, culturales, civiles y políticos, han cambiado gradualmente el trabajo de la CIDH y de la Corte, obligando a revisar no sólo la interpretación de los derechos de la Convención y el alcance de las obligaciones positivas de protección y garantía de los Estados, sino también las reglas procesales y los criterios jurisprudenciales sobre legitimación, así como el repertorio de remedios establecidos en las recomendaciones de la CIDH y en las sentencias de la Corte. Pero el SIDH ha entrado en el campo de los litigios estructurales sin prepararse adecuadamente para ello, respondiendo caso por caso y muchas veces sin suficiente reflexión sobre el territorio novedoso que está recorriendo, los peligros a los que se expone, y los obstáculos que debe enfrentar.

En este breve artículo vamos a limitarnos a examinar algunos de los problemas que se enfrentan en la implementación de remedios estructurales en el SIDH.

Para eso consideramos importante introducir brevemente algunas otras discusiones que resultan relevantes para entender la complejidad del problema y anticipar posibles vías de soluciones.

En un primer punto examinaremos el nuevo mapa de actores sociales e institucionales que usan el SIDH y como han ido cambiando a partir del nuevo tipo de conflictos analizados, sus estrategias de litigio y de incidencia política y en particular el tipo de relación que se construye entre organizaciones sociales y Estados.

En un segundo punto analizaremos algunas características de lo que denominamos litigio colectivo en el SIDH.

En el punto final, nos ocuparemos de presentar algunos obstáculos generales que se presentan en el proceso de ejecución de decisiones del SIDH, no sólo con relación a la capacidad de supervisión de sus órganos, sino también, a las dificultades para lograr acatamiento y cooperación por los Estados, y en especial por los sistemas judiciales locales.

Este artículo es preliminar y sólo apunta a definir una agenda de discusión sin avanzar en profundidad en el estudio de los diferentes tópicos y problemas que se enuncian.

2. El Sistema Interamericano como un espacio del activismo legal transnacional.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tanto la Comisión como la Corte, se han convertido gradualmente en un escenario privilegiado de activismo de la sociedad civil, que ha desplegado estrategias innovadoras para aprovechar en el

ámbito nacional la repercusión internacional de los casos y situaciones denunciadas en las denominadas *estrategias de bumerán*¹.

Las organizaciones sociales se han valido de este escenario internacional no sólo para denunciar violaciones y hacer visibles ciertas prácticas estatales cuestionadas, sino también para alcanzar posiciones privilegiadas de diálogo con los gobiernos o con aliados al interior de éstos, y para revertir las relaciones de fuerza, y alterar la dinámica de algunos procesos políticos. Ello en ocasiones ha facilitando la apertura de espacios de participación e incidencia social en la formulación e implementación de políticas, y en el desarrollo de reformas institucionales. También han sido estas organizaciones sociales las que han incorporado con mayor frecuencia los estándares jurídicos fijados por el SIDH como parámetro para evaluar y fiscalizar acciones y políticas de los Estados, y en ocasiones para impugnarlas ante los tribunales nacionales o ante la opinión pública local e internacional.

En los países de América Latina muchas organizaciones de derechos humanos y otras organizaciones sociales que actúan con una perspectiva de derechos, como organizaciones feministas, de control ciudadano, ambientales, y defensoras de usuarios y consumidores entre otras; además de fiscalizar las acciones estatales, han incorporado nuevas estrategias de diálogos y negociación con los gobiernos, a fin de incidir en la orientación de sus políticas y lograr transformaciones en el funcionamiento de las instituciones públicas. El cambio de perspectiva apunta a incorporar al trabajo tradicional de denuncia de violaciones, una acción preventiva y de promoción capaz de evitarlas.

De tal modo la comunidad de usuarios del SIDH han crecido considerablemente en número y se ha vuelto más variada, plural y compleja. El SIDH ha comenzado a ser utilizado de manera mucho más frecuente por las organizaciones sociales locales, y ya no sólo por las clásicas organizaciones internacionales que contribuyeron a darle forma en los primeros tiempos, o por aquellas que se han especializado en sus mecanismos. Algunos de los casos más exitosos en términos de cambios sociales, han sido promovidos y sostenidos por coaliciones o alianzas de “escala múltiple”, esto es con capacidad de actuar en diferentes esferas locales e internacionales. Por lo general se trata de coaliciones formadas por organizaciones internacionales o regionales con experiencia en el uso del SIDH, y organizaciones locales con capacidad de movilización social, diálogo e incidencia en los Gobiernos y en la opinión pública. Este tipo de alianzas ha permitido mejorar la articulación de las estrategias desplegadas en el escenario internacional, con las empleadas en el terreno local.

Al mismo tiempo muchas organizaciones locales han adquirido gradualmente experiencia suficiente para actuar de manera independiente en el SIDH, y en ocasiones han impulsado alianzas entre sus pares de otros países del área para impulsar en el SIDH temas regionales de interés común, como la brutalidad policial, o el acceso a la información pública o la violencia contra las mujeres². Así, por ejemplo, una red de organizaciones especializadas en temas de violencia policial y sistema

¹ Nelson, Paul y Dorsey, Ellen: “*New Rights Advocacy in a Global Public Domain*”, *European Journal of International Relations*, June 2006; Risse, Thomas y Sikkink, Kathryn, “The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction”, en Risse, T. Ropp, S.C. y Sikkink, K., “*The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*”, *Cambridge Studies in International Relations*, Cambridge University Press, UK, 1999, pp. 1-39. Sikkink, K., “La dimensión Transnacional de los Movimientos Sociales”, en Jelin, E. (compiladora), “*Más allá de la Nación: Las Escalas Múltiples de los Movimientos Sociales*”, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2003, pp.301-335.

² Ver, Mac Dowell Santos, Cecilia, “El Activismo legal Transnacional y el Estado: Reflexiones sobre los casos contra Brasil en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista Sur*, Número 7, Año 4, 2007.

penal han promovido que la Comisión se involucre en la preparación de un informe temático sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, fijando estándares claros para orientar políticas de seguridad democráticas en toda la región. También ha sido resultado de la incidencia de redes de organizaciones sociales el reciente informe sobre la situación de los defensores de derechos humanos elaborado por la Comisión y el proceso de seguimiento de sus recomendaciones en los Estados. Una red de organizaciones no gubernamentales y medios de prensa comunitarios promueve la adopción por la CIDH de una serie de principios mínimos para la regulación de la radiodifusión.

Además de las organizaciones con perfil jurídico, que suelen representar a víctimas o a grupos de víctimas, determinadas acciones ante el SIDH involucran con frecuencia organizaciones de base o comunitarias que integran también redes o alianzas con aquellas, para impulsar casos, audiencias temáticas o promover informes de la CIDH. El trabajo de las Relatorías de la CIDH sobre derechos de los pueblos indígenas y sobre discriminación racial, ha ampliado considerablemente la utilización del SIDH por líderes de pueblos indígenas y de comunidades afroamericanas. También ha aumentado la participación de Sindicatos en alianza con organizaciones de derechos humanos, planteando temas relativos a libertad sindical, y justicia laboral y previsional.

En los países donde el SIDH es más conocido, como en Argentina y Perú, por ejemplo, abogados particulares han incorporado este escenario internacional como una nueva instancia en el litigio de variados temas, por ejemplo asuntos previsionales relativos a la demora de los procesos y la aplicación de leyes de emergencia, o las garantías de los imputados en procesos criminales.

Pero el SIDH también ha sido utilizado de manera activa por algunos Estados o por organismos públicos con competencia en derechos humanos, para iluminar ciertas cuestiones e impulsar agendas nacionales o regionales. Estos procesos se han favorecido con la paulatina conformación de una *burocracia estatal especializada* en el manejo de estos temas, que suele incidir en algunos aspectos de la gestión pública, tales como secretarías y comisiones de derechos humanos, direcciones especializadas en las Cancillerías, defensorías del pueblo, procuradurías de derechos humanos, defensorías públicas y fiscalías especializadas, entre otras. En ocasiones, cuando los Gobiernos tienen políticas claras en esta materia, un caso en el SIDH suele ser considerado como una oportunidad de incidencia política, por las áreas interesadas del mismo Gobierno, para superar resistencias en el propio Estado o en otros sectores sociales. Esto puede observarse con claridad en algunos procesos de solución amistosa que motivaron cambios en la legislación y en políticas nacionales³. En ocasiones, los peticionarios son también agencias públicas independientes que litigan y en ocasiones negocian con la representación del gobierno. El ejemplo frecuente son las defensorías públicas penales que se han convertido en usuario importante del SIDH.

Algunos Estados han utilizado por ejemplo las opiniones Consultivas de la Corte para impulsar temas de derechos humanos que ocupan un espacio central en su política exterior como la protección de sus nacionales que emigran a los países centrales. Fue precisamente México el que promovió los pronunciamientos del sistema sobre asistencia consular en procesos con pena capital y sobre derechos laborales de inmigrantes en situación irregular, logrando que Estados Unidos se presentara ante la Corte como *Amicus Curiae* a defender los postulados de sus propias políticas. Recientemente el gobierno argentino, de manera articulada con algunas

³ Ver Tiscornia, Sofía, "Activismo de los Derechos Humanos y Burocracias Estatales. El caso Walter Bulacio", CELS y Editores del Puerto, Buenos Aires, 2008

organizaciones sociales, promovió una discusión sobre la legalidad de la práctica de nombramiento de jueces *ad hoc* por los Estados en los litigios ante la Corte, y la potencial afectación del principio de imparcialidad. En los últimos tres años se han presentado además dos demandas interestatales, por primera vez desde la entrada en vigencia de la Convención Americana⁴.

También ha crecido el número de funcionarios públicos, jueces, defensores, fiscales, operadores judiciales, que han acudido a la CIDH y a la Corte IDH buscando protección cautelar urgente ante amenazas, intimidaciones o actos de violencia como represalia por el cumplimiento de sus funciones. Estas situaciones rompen el esquema clásico del SIDH protegiendo víctimas frente a los abusos de los Estados autoritarios y monolíticos, y pone en evidencia que el escenario de acción del SIDH es más complejo en la actualidad, de cara a Estados democráticos que expresan en su interior ambigüedades, disputas y contradicciones.

3. Algunas características del litigio de alcance colectivo en la SIDH.

La Comisión y también las organizaciones sociales, han procurado adaptar el litigio de casos a sus estrategias de incidencia en políticas públicas, de modo que la mayoría de los casos reciben el tratamiento de un "litigio paradigmático".

Los casos individuales suele ser la plataforma para el debate de cuestiones de interés público que trascienden la situación particular de las víctimas y su reparación, tales como el cuestionamiento de prácticas, políticas de gobierno y patrones estructurales. En la tradición del SIDH aún un caso con una víctima individual es considerado un marco apto para discutir medidas de reparación de alcance colectivo, sobre todo cuando la situación de la víctima individual es representativa de un conflicto más amplio, por ejemplo, de una práctica extendida de violencia policial, o de patrones de violencia racial o de género. Existen importantes ejemplos de este tipo de casos, tales como los casos sobre violencia racial de las fuerzas policiales y en los sistemas judiciales⁵, o los recientes casos de feminicidio o patrones de violencia de género⁶. De alguna manera la situación es similar al caso de los intereses individuales homogéneos en la legislación procesal de varios Estados americanos.

Por lo demás en los últimos años ha crecido sustancialmente el litigio de casos colectivos. Esto es, casos en los cuales se plantea la afectación de un grupo o una "clase" de víctimas por la acción u omisión de un Estado. Como ejemplo de ello puede mencionarse los casos sobre grupos con identidades sociales y culturales definidas, como pueblos indígenas y sobre comunidades negras⁷, así como casos sobre grupos afectados por una situación particular y determinada, como la población carcelaria, por ejemplo en las recientes medidas provisionales dispuestas por la Corte en materia

⁴ Ver CIDH, Informe 11/2007, caso interestatal 01/06, Nicaragua contra Costa Rica, del 8 de marzo de 2007. En junio de 2009, la Procuraduría de Ecuador presentó una petición contra Colombia ante la secretaría ejecutiva de la CIDH alegando violaciones a la Convención Americana, por la muerte del Sr. Franklin Aisalia, como resultado del operativo militar colombiano de marzo de 2008 contra un campamento de las FARC ubicado la localidad ecuatoriana de Angostura.

⁵ CIDH, Informe 26/09, "Wallace de Almeida". Brasil, del 20 de marzo de 2009.

⁶ CIDH, Informe 54/01, "Maria Da Penha Maia Fernández. Brasil, del 16 de abril de 2001. Ver también Demanda de la CIDH ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Campo Algodonero: Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez (Casos 12.496, 12.497 y 12.498) contra los Estados Unidos Mexicanos, 4/11/ 2007.

⁷ Corte IDH, Asunto comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó respecto de Colombia, resolución del 7 de marzo de 2006 y última resolución del 5 de febrero de 2008.

carcelaria⁸. También son casos colectivos aquellos en que se presenta un grupo de víctimas que vieron afectados de manera colectiva sus derechos subjetivos individuales, por políticas o cambios normativos o falta de respuesta judicial ante reclamos idénticos. Por ejemplo los pensionistas o empleados públicos cesanteados en los casos peruanos.

La jurisprudencia del SIDH permite tanto a la CIDH como a la Corte en sus sentencias disponer en estos dos tipos de casos, remedios de alcance general, como cambios normativos, y políticas públicas reparatorias dirigidas no sólo a indemnizar sino a transformar las causas de la violación y prevenir la repetición del conflicto.

En el marco de los casos el SIDH, en especial la Comisión, promueve procesos de **solución amistosa** o negociaciones entre los peticionarios y los Estados, en los cuales los Estados muchas veces se comprometen a implementar esas reformas institucionales o crean mecanismos de consulta con la sociedad civil para la definición de políticas. Así, en el marco de diversos procesos de solución amistosas, ya fuera con víctimas individuales o colectivas, se ha conseguido que los Estados se comprometan a adoptar cambios de leyes o de políticas públicas. Por ejemplo que deroguen la figura del desacato que permitía la penalización de la crítica política; creen procedimientos para averiguar la verdad sobre el paradero de personas desaparecidas; implementen programas masivos de reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos o programas de reparación colectiva de comunidades afectadas por la violencia; implementen programas públicos de protección de víctimas, testigos y defensores de derechos humanos, revisen procesos penales en los que se había dictado condenas sin debido proceso, o revean el cierre de causas penales en las que se había absuelto de manera fraudulenta a agentes del estado acusados de violar derechos humanos; adecuen normas del código civil que discriminaban a hijos nacidos fuera del matrimonio; o normas del código civil que discriminaban a las mujeres en sus derechos en el matrimonio; o implementen leyes de cupos para las mujeres en los procesos electorales, o leyes sobre violencia contra las mujeres, o implementen protocolos para la realización de abortos no punibles, o deroguen leyes migratorias que afectaban derechos civiles de los inmigrantes.

La última reforma del Reglamento de la Corte ha ampliado considerablemente la posibilidad de las víctimas y las organizaciones no gubernamentales que las representan, de presentar ante la Corte sus propios alegatos y ofrecer su propia prueba, aunque deben sujetarse a los hechos planteados por la Comisión en su demanda. Los representantes de las víctimas tienen además plena legitimación procesal en la etapa de reparaciones y suelen fijar sus propios pedidos en cuanto al tipo de medidas de reparación no económica que debería fijar la Corte. En esta etapa se discuten también reparaciones de alcance general, como el cambio de normas legales o de políticas públicas. Es indudable que esa mayor participación de las víctimas y de las organizaciones que las asisten, enriquece el debate y permite disponer medidas de reparación que tienen un rol central en el fortalecimiento de las instituciones nacionales.

La incorporación de la voz de las víctimas y las organizaciones peticionarias en el litigio ante la Corte, introduce la perspectiva y la “teoría del caso” de los demandantes particulares. A partir de la consolidación de esta tendencia se ha abierto una discusión

⁸ Entre otras puede verse: Corte IDH, Asunto de la cárcel de “Urso Branco” respecto de Brasil, resolución de 18 de junio de 2002 y última resolución de 2 de mayo de 2008; Corte IDH, Asunto de las Penitenciarías de la Provincia de Mendoza respecto de Argentina, resolución del 22 de noviembre de 2004 y última resolución del 17 de octubre de 2008; Corte IDH, Asunto de las personas privadas de libertad de la penitenciaría “Dr Sebastiao Martins Silveira en Araquara, Sao Paulo, respecto de Brasil, resolución del 28 de julio de 2006 y última resolución del 25 de noviembre de 2008; Corte IDH, Asunto de los niños y adolescentes privados de la libertad en el “Complexo de Tatuapé” da FEBEM, respecto de Brasil, resolución del 17 de noviembre de 2005 y última resolución del 25 de noviembre de 2008.

sobre la necesidad de que la CIDH gradualmente reformule su rol en el litigio ante la Corte. Dando a los peticionarios un lugar central, y preservando un lugar más estratégico, como una suerte de ministerio público para la formulación de asuntos de interés general que estén involucrados en el caso particular. Por ejemplo para señalar aquellos temas estructurales o generales que subyacen a la violación de derechos de las víctimas individuales de un caso, de modo de aportar un enfoque más amplio que al mismo tiempo contribuya a articular mejor su función cuasi-judicial con su rol político. La CIDH debería preservar la posibilidad de sugerir a la Corte medidas de reparación de alcance estructural, como cambios de leyes, de prácticas, y de políticas, aportando también su diagnóstico sobre la situación de derechos humanos el país demandado. El cambio de rol en el litigio del caso permitiría a su vez a la CIDH desempeñar algunas funciones de auxiliar de la Corte en la etapa de ejecución de las sentencias, sobre todo de aquellas que disponen remedios de índole estructural. Volveremos sobre esto en el último punto. Las recientes reformas en los Reglamentos de la CIDH y de la Corte IDH de 2009, van en esa dirección.

Los casos colectivos pero también los casos con víctimas individuales que representan problemas colectivos, emparentan el sistema de casos con la actividad de supervisión que realiza la CIDH. En los dos ámbitos se examinan situaciones y contextos generales: prácticas de agentes públicos, patrones sistemáticos de discriminación o violencia, alcances de políticas públicas, o de servicios sociales, o de la administración de justicia local, entre otros asuntos.

De allí, que una estrategia importante que ha buscado la Comisión para articular el sistema de casos con su rol de supervisión, es la creación de Relatorías temáticas. Las Relatorías además de interiorizarse en los casos, realizan un trabajo de diagnóstico y seguimiento de los temas específicos de su competencia, e impulsan actividades de incidencia de la Comisión sobre las políticas nacionales que los afectan, tales como visitas in loco, audiencias de situación general e informes temáticos. Esta actividad permite la utilización en ocasiones de los casos en trámite para avanzar las discusiones sobre temas que la Relatoría considera prioritarios en su propia agenda de diálogo con los Estados y la sociedad civil. De tal manera la Relatoría sobre pueblos indígenas se ha involucrado en una serie reciente de casos tramitados ante la Corte sobre propiedad comunitaria de territorios ancestrales y participación política. Las decisiones logradas servirán en el futuro como marco conceptual para el trabajo de la Relatoría en este tema, buscando así mejorar la articulación de estrategias judiciales y de promoción. Este rol de las Relatorías temáticas de la CIDH enfatiza el tratamiento de los casos que se presentan ante la Corte como litigios estratégicos, pues el planteo del caso que se expone en la demanda y el tipo de remedios institucionales que se requieren ante la Corte, apuntan a avanzar agendas que surgen del trabajo de supervisión.

La articulación de rol judicial y rol político no es sólo una estrategia desarrollada por las Relatorías temáticas, sino también por las Relatorías de la CIDH a cargo del seguimiento de la situación en los países. Así, por ejemplo, el seguimiento que la CIDH ha realizado en los últimos años sobre las actividades de grupos paramilitares en Colombia, sus crímenes masivos y el alto grado de impunidad de sus acciones en la justicia colombiana, además de ser considerado en informes de país y en el informe anual de la CIDH, y estar en la agenda de supervisión de los Relatores de país, fue ilustrado por una serie de casos paradigmáticos presentados ante la Corte IDH. En esos casos, no sólo se fijaron estándares jurídicos claros sobre la responsabilidad estatal por los crímenes del paramilitarismo, sino que se analizaron problemas estructurales del funcionamiento de las instituciones judiciales, como la justicia penal militar y el fuero contencioso administrativo. Más recientemente, la CIDH y varios peticionarios pidieron a la Corte IDH que se pronunciara sobre aspectos de la ley de

justicia y paz que rige el proceso de desmovilización de paramilitares colombianos. La CIDH al mismo tiempo, como parte de su rol político, realizó un seguimiento del proceso de desmovilización y un acompañamiento de la misión MAPP/OEA en Colombia, pronunciándose sobre aspectos jurídicos del marco normativo, pero también sobre problemas concretos de implementación de la ley de justicia y paz. De modo que la misma cuestión se abordó y discutió en el contexto de los casos ante el Corte IDH y en la agenda de supervisión de la CIDH. En tal sentido la jurisprudencia que fue fijando la Corte en diferentes asuntos como el alcance del deber de investigación penal, las medidas adecuadas de protección de víctimas y de testigos, la naturaleza y características de las reparaciones a las víctimas de los grupos paramilitares y la responsabilidad del Estado colombiano al respecto, tuvo un enorme peso en las discusiones internas sobre el alcance de las normas que rigieron la desmovilización y las políticas públicas adoptadas en ese proceso⁹. La CIDH usó la jurisprudencia de la Corte, como base de sus análisis, en sus diálogos con agencias del Estado, en sus pronunciamientos públicos y en sus informes¹⁰. También fue clave como marco de referencia por algunas agencias del propio Estado, al formular recomendaciones al Gobierno y al Congreso, como la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación de Colombia (CNRR)¹¹ y sirvió como marco al trabajo de control que ejercieron las organizaciones de derechos humanos en Colombia¹². Las sentencias de la Corte y las recomendaciones y lineamientos de la CIDH también fueron considerados en varios debates parlamentarios relevantes durante el proceso que todavía está en curso. No sólo la discusión en el Congreso de la ley de Justicia y Paz, sino también la reciente discusión sobre una ley general sobre reparaciones a las víctimas del conflicto.

3. La articulación del SIDH con los sistemas de justicia locales.

La autoridad de las decisiones y de la jurisprudencia de los órganos del Sistema depende en parte de la legitimidad social alcanzada y de la existencia de una comunidad de actores interesados que acompaña y difunde sus estándares y decisiones. No se trata incidir a través de una fuerza coactiva, de la que carece, sino de una fuerza persuasiva que debe construir y preservar.

Así, en los países en los cuales el derecho internacional de los derechos humanos hace parte cotidiana del discurso jurídico y los argumentos planteados en las Cortes, se dan algunos factores que nos parece apropiado resaltar. Por un lado el SIDH ha ganado legitimidad por estar vinculado a momentos relevantes de los procesos políticos del país, en especial la resistencia a las dictaduras y la reconstrucción del orden constitucional y democrático. Por otro lado, y en parte a raíz de esto, existe una comunidad de actores sociales, políticos y sectores académicos, que se consideran

⁹ Ver Corte IDH, caso de la masacres de Ituango vs. Colombia, sentencia del 1 de junio de 2006, y Corte IDH, caso de la Masacre de la Rochela. 11 de mayo de 2007.

¹⁰ Ver CIDH, "Seguimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Proceso de Desmovilización de las AUC en Colombia. Compendio de documentos publicados (2004-2007), 2/07. También CIDH, "Lineamientos Principales para una Política Integral de Reparaciones", 2008.

¹¹ Ver, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación: "Recomendación de Criterios de Reparación y de Proporcionalidad Restaurativa", CNRR, Bogotá, abril de 2007.

¹² Ver por ejemplo, Rodrigo Uprimny, Catalina Botero, Esteban Restrepo y María Paula Saffon, Editores, ¿Justicia Transicional sin Transición?. Verdad, Justicia y Reparación para Colombia, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia, Bogotá, 2006; Ana María Díaz y Carlos Alberto Marín R. , Editores, "Colombia: El espejismo de la justicia y la Paz. Balance de la Aplicación de la ley 975 de 2005", Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Bogotá, 2008.

protagonistas de la evolución del propio SIDH, y participan activamente del proceso de implementación nacional de sus decisiones y principios.

Muchos países de América Latina aprobaron tratados de derechos humanos y se incorporaron al SIDH en la etapa de las transiciones a la democracia, como una suerte de antídoto para aventar el riesgo de regresiones autoritarias, atando a sus sistemas políticos y legales al “mástil” de la protección internacional¹³. En la Argentina, por ejemplo, la aprobación de los tratados de derechos humanos se produce en 1984 en el inicio de la transición democrática. La incorporación de los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional en 1994 fue un paso importante en ese proceso. Pero también lo fue el rol jugado por la Comisión en su visita al país en plena dictadura militar en 1979, y su informe, que contribuyó a fortalecer a las organizaciones de víctimas y a desgastar al gobierno ante la comunidad internacional. En Perú, ha sido central la legitimidad ganada por la Comisión y la Corte en sus planteos de violaciones de derechos humanos durante el gobierno de Fujimori. La visita de la CIDH al Perú en 1992, y luego en 1999 y su informe sobre “democracia y derechos humanos”, junto con las sentencias paradigmáticas de la Corte sobre legislación antiterrorista, libertad de expresión y tribunales militares, contribuyeron a documentar y exponer la gravedad de las violaciones cometidas durante ese período. El regreso pleno de Perú al SIDH en 2001 y la aceptación de responsabilidad internacional por los crímenes atroces del régimen de Fujimori, fue una política medular del gobierno de transición. Ello seguramente ha contribuido a conformar un sector de organizaciones sociales, de académicos, así como un núcleo de jueces y operadores jurídicos, familiarizados con el sistema.

Si bien en la última década se ha avanzado sustancialmente en la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno de los Estados y en varios países de la región la jurisprudencia de la Corte se considera como una guía, e incluso como una “guía ineludible” para la interpretación de la Convención Americana por los jueces locales¹⁴, no se trata de un proceso lineal y existen voces disidentes.

Recientes decisiones de los tribunales superiores en República Dominicana y en Venezuela relativizan la obligatoriedad de las decisiones de la Corte IDH y procuran resguardar para las Cortes nacionales una facultad de revisión previa (test de legalidad), acerca de la compatibilidad de la decisión del órgano internacional con el orden constitucional del país. Se trata de un debate abierto en los sistemas de justicia del continente, en el cual las posiciones refractarias a la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos tienen todavía un peso considerable, y con variaciones plantean argumentos que apuntan al resguardo de mayores espacios de autonomía nacional.

En relación con el SIDH, en la actualidad, a diferencia del período de las dictaduras, su intervención en ciertos asuntos domésticos puede obedecer a relaciones de *coordinación o articulación con diversos actores locales*, públicos y sociales, que participan tanto de la formulación de las demandas ante la instancia internacional,

¹³ John Elster planteó esta metáfora para referirse al acto constituyente en su libro: “Ulises y las sirenas: estudios sobre racionalidad e irracionalidad” de 1979.

¹⁴ Por ejemplo la jurisprudencia de la Corte Suprema argentina en los casos “Giroldi”; “Poblete”; “Arancibia Clavel” entre otros. Ver Abramovich, V., Bovino, A. y Courtis, C.: “La Aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos en el Ambito local. La Experiencia de una Década”, CELS y Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006.

como en los procesos de implementación de sus decisiones particulares o de sus estándares generales en el ámbito interno¹⁵.

El juego de la intervención internacional en este escenario es variado y complejo, pero por lo general cuenta con el apoyo de actores locales fuertes que activan la respuesta internacional, y potencian luego sus efectos domésticos. En ocasiones por ejemplo el SIDH se apoya en la sociedad civil para fiscalizar al gobierno a la manera clásica¹⁶; pero también puede actuar de manera coordinada con los gobiernos federales para lograr la implementación de medidas o políticas a nivel de los estados locales o provincias¹⁷; en ocasiones se apoya en decisiones o precedentes de los tribunales para tener pautas de seguimiento de acciones del Congreso o del gobierno¹⁸; o los gobiernos o los Congresos piden su intervención para contribuir a alcanzar consensos con otros poderes como la judicatura¹⁹ o acompañar la implementación de medidas resistidas por actores sociales o políticos locales²⁰. Usualmente los tribunales locales se apoyan en decisiones del SIDH para controlar las políticas de los gobiernos o del Congreso²¹.

¹⁵ En este orden de ideas, al tratar de responder la pregunta acerca de por qué los Estados deberían obedecer el derecho internacional, Harold Koh propone considerar que la asunción de las obligaciones jurídicas internacionales es fruto de un “proceso jurídico transnacional” que consiste en un conjunto de subprocesos complejos y de variadas dimensiones que incluyen la articulación, la interpretación y la incorporación del derecho internacional en ámbito local, a través de mecanismos políticos, sociales y jurídicos. Koh, Harold H. “*Transnational Legal Process*”, en *Nebraska Law Review*, (1996) y “*Why do Nations Obey International Law?*” En *Yale Law Journal*, (1997), “*International Law as Part of Our Law*”, 98 *Am. J. Int'l L.* 43,56 (2004).

¹⁶ Por ejemplo cuando recibe información sobre situaciones particulares para elaborar sus informes, ya sea a través de audiencias en su sede, o en las visitas al país.

¹⁷ Esta situación se observa por ejemplo en algunos casos sobre superpoblación y violencia en cárceles estatales en Brasil y Argentina, en los cuales la intervención del SIDH ha motivado distintas formas de intervención de la autoridad federal en los sistemas penitenciarios locales. También por ejemplo en un acuerdo reciente de solución amistosa celebrado con el gobierno federal en México que motivó la adopción por estados locales de un protocolo sobre abortos no punibles.

¹⁸ Por ejemplo en Colombia la CIDH ha utilizado como marco para seguir situaciones de derechos humanos las decisiones de la Corte Constitucional sobre desplazados internos. (Ver por ejemplo, Corte Constitucional de Colombia, Tutela 025 del 22/1/2004. Informe Anual de la CIDH, Capítulo IV, situación de derechos humanos en Colombia, 2006 y 2007). En sentido inverso, algunas decisiones de la Corte Constitucional, por ejemplo sobre mujeres desplazadas en el marco del conflicto colombiano, han impuesto obligaciones de prestación al Estado y han considerado como fundamento entre otros estándares constitucionales, decisiones, informes de situación, y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos. Incluso una reciente decisión de la Corte Constitucional invita a la CIDH a integrarse a un sistema de monitoreo del cumplimiento de la sentencia doméstica. (Ver Corte Constitucional, Sala 2da, auto 092 del 14/4/2008)

¹⁹ Se dado esta situación por ejemplo en los acuerdos de solución amistosa sobre la amnistía peruana en el caso Barrios Altos, donde el gobierno peruano, los peticionarios y la CIDH le pidieron a la Corte IDH que definiera los estándares sobre compatibilidad de las leyes de amnistía de graves violaciones a los derechos humanos con la Convención Americana, a fin de brindar un marco jurídico a los tribunales nacionales para que procedieran a la reapertura de los casos judiciales cerrados en virtud de esas leyes. También por ejemplo, los acuerdos de solución amistosa sobre la tramitación de causas judiciales sobre el derecho a la verdad en la Argentina, celebrados por peticionarios y el gobierno, contribuyeron a comprometer la actuación del sistema judicial local en su implementación.

²⁰ Ver por ejemplo la intervención de la CIDH en los conflictos relacionados con la situación de semiesclavitud de familias indígenas guaraníes en haciendas del Chaco boliviano y las trabas a la implementación de la legislación sobre reforma agraria en los departamentos del oriente boliviano. Ver comunicado de prensa 26/08 del 13/06/2008.

²¹ Ver por ejemplo la reciente decisión de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema Colombiana que limita la facultad de extraditar a EEUU a miembros de las AUC que estén participando del proceso de Justicia y Paz en Colombia. La Corte considera que la extradición dificulta la investigación de los casos de derechos humanos y la confesión de los imputados afectando el derecho a la justicia y a la verdad de las víctimas. La Corte Suprema se basa en jurisprudencia internacional y considera especialmente la

4. La implementación de decisiones adoptadas en casos contenciosos.

El nivel de cumplimiento de las decisiones particulares en el SIDH es importante en relación con las medidas reparatorias pecuniarias. También respecto medidas de reformas legislativas que fueron ya mencionadas. En ambos casos, algunos estudios preliminares realizados sobre la base de los relevamientos de cumplimiento efectuados en los informes anuales de la CIDH, sugieren que el nivel de cumplimiento más alto se da en el marco de los procesos de solución amistosa, donde el Estado de manera autónoma se fija compromisos de esta índole.

Existen problemas de incumplimiento tanto de las recomendaciones de la CIDH cuanto de las sentencias de la Corte IDH, en las medidas de *investigación penal de crímenes de estado*, en particular cuando los procesos internos se han cerrado y su reapertura puede afectar las garantías de los acusados. En algunos países se observa un grave deterioro de las instancias judiciales con niveles de impunidad generalizados, esto es, que no se limitan a los casos de violaciones a los derechos humanos. Hemos visto como el SIDH ha utilizado el examen de patrones estructurales de impunidad para invalidar decisiones judiciales que intentan clausurar la investigación de este tipo de crímenes, por lo general para beneficiar a grupos con poder y en perjuicio de ciertos sectores de víctimas²².

También es defectuoso el cumplimiento de obligaciones positivas de alcance colectivo impuestas a los Estados, por ejemplo cambios en las políticas vigentes, o implementación de medidas de protección de grupos, organización de servicios sociales, servicios públicos, o suministros de bienes a grupos o comunidades, e incluso el reconocimiento de títulos o de derechos colectivos.

Un primer aspecto a señalar es que no hay una discusión profunda en el SIDH y en la comunidad jurídica que acompaña sus decisiones, acerca del *tipo de remedios* que se disponen como medidas de reparación en los casos contenciosos, o en el marco de las medidas cautelares o provisionales. Muchas veces los remedios fijados en los casos obedecen a las sugerencias de los peticionarios y representantes de las víctimas y no existe una línea jurisprudencial consistente sobre esto.

Otro problema es que el sistema sigue pensando y diseñando remedios bajo el modelo elaborado en el tiempo de las transiciones, poniendo más énfasis en la investigación y determinación de responsables de las violaciones, y menos en la modificación de los problemas estructurales que esas violaciones evidencian. Este sistema de remedios clásicos no encajan plenamente con en el tipo de conflictos

decisión de implementación de la Corte IDH en el caso de la masacre de Mapiripan. Sobre el tema se había pronunciado previamente con iguales argumentos la CIDH. (Ver, Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Bogotá, 19/08/2009. Corte IDH, caso de la Masacre de Mapiripan, resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia, 8/07/2009. Comunicado de prensa 21/08, del 8/05/2008: CIDH expresa preocupación por extradición de paramilitares colombianos).

²² En el caso Carpio Nicolle contra Guatemala, la Corte IDH ha considerado el concepto de "*cosa juzgada aparente o fraudulenta*" en función no sólo de las circunstancias del proceso judicial en estudio, sino también del contexto y de la existencia de un "patrón sistemático de impunidad" de ciertos crímenes de estado. Nuevamente hay aquí una perspectiva que apunta a examinar desigualdades en la aplicación de la ley penal en beneficio de ciertos sectores privilegiados o en perjuicio de otros sectores sociales sojuzgados. En este caso la desigualdad ante la ley es el fundamento de la descalificación de la decisión judicial de cierre del proceso y eso permite relativizar también el principio de cosa juzgada y de ne bis in idem. Puede consultarse el completo artículo de Viviana Krsticevic, "Reflexiones sobre la Ejecución de las Decisiones del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos", en Tojo, L. y Krsticevic, V. (coordinadoras), "Implementación de las Decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Jurisprudencia, Normativa y Experiencias Nacionales", CEJIL, Buenos Aires, pp. 15-112

propios de la nueva agenda de igualdad y derechos colectivos a la que hacíamos referencia. Sobre todo cuando el SIDH no se limita a juzgar hechos ocurridos en el pasado, sino que procura prevenir la consumación de daños, o el agravamiento de situaciones en curso, o pretende incidir en la reversión de patrones sistemáticos o superar deficiencias institucionales.

En los casos en que la Corte ha fijado remedios de alcance estructural o colectivo tendiente a revisar políticas o prácticas en curso, se ha puesto en evidencia la debilidad de los sistemas de supervisión y de los mecanismos de implementación. La lógica de los remedios fijados se asemeja a los remedios del litigio de reforma estructural en los tribunales nacionales. En este tipo de casos se procura equilibrar numerosos intereses contrapuestos y dar al gobierno un margen para definir medidas, presentando planes de acción de mediano y largo plazo. Se busca además resguardar el acceso a la información, y la participación de las víctimas y sus representantes en los procesos que definen esas políticas²³. Estos remedios que son de por sí problemáticos en tribunales nacionales, resultan aún más complejos de implementar desde tribunales internacionales, si no cuentan con un sistema procesal adecuado y con el auxilio de actores locales. La persistencia de bajos niveles de efectividad de este tipo de remedios estructurales puede conducir a un replanteo de todo el SIDH, y traer costos en término de legitimidad de la Corte. Lo cierto es que el SIDH ingresó en una etapa de desarrollo de un modelo de litigio estructural de protección de grupos o colectivos, sin haber afinado y discutido con profundidad los límites o potencialidades de sus reglas procesales²⁴, su sistema de remedios, y sus mecanismos de seguimiento y supervisión de decisiones.

Ello ha quedado expuesto en mi opinión con mayor claridad en el marco de las medidas provisionales de la Corte en materia carcelaria. Estos asuntos en los que se plantea la existencia de condiciones inhumanas de detención, y prácticas estructurales de violencia toleradas por autoridades estatales y federales, funcionan como una suerte de “habeas corpus” colectivo internacional. En ellos se ha desarrollado un interesante debate sobre el tipo de remedios y los mecanismos de supervisión internacionales y locales. La Corte, a instancia de los peticionarios y de la Comisión, han ido modificando gradualmente el tipo de remedios impuestos al Estado federal y por su intermedio a los Estados provinciales, pero aún no se ha conseguido un cumplimiento adecuado de las órdenes establecidas.

También se expone este problema de implementación respecto de recientes decisiones de la Corte IDH en medidas provisionales de protección de grupos sociales expuestos a situaciones de violencia. Estas medidas de protección parten de la obligación de respetar y garantizar ciertos derechos culturales de grupos étnicos, por ejemplo restricciones a determinadas actividades bélicas en resguardo de la integridad de territorios colectivos de pueblos indígenas y comunidades negras

²³ Ver Sabel, C. y Simon, W. “Desestabilization rights: How Public law litigation succeeds”, en Harvard Law Review, 117:1016, 2004. Gauri, Varun y Brinks, Daniel M., “A New Policy Landscape: Legalizing Social and Economic Rights in the Developing World”, en Gauri, Varun y Brinks, Daniel M. eds. “Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World. New York: Cambridge University Press. 2008. Víctor Abramovich, “El Rol de la Justicia en la articulación de políticas y derechos sociales”, en V. Abramovich y L. Pautassi (compiladores), “La Revisión Judicial de las Políticas Sociales. Estudio de casos”. Editores del Puerto, Buenos Aires, 2009, pp.1-91.-

²⁴ Por ejemplo, existe un debate sobre el grado de precisión que se requiere en la identificación de las víctimas en casos de índole colectiva. Se necesita en todos los casos nombrar a cada persona afectada, o el SIDH, que ingresó en el tratamiento de patrones estructurales y el reconocimiento de “derechos de grupos”, debe adaptar sus procedimientos a esta nueva agenda, y aceptar la identificación de grupos o “clases” como víctimas, en especial en la etapa de reparaciones y en el marco de las medidas de protección cautelar. El riesgo es una cierta esquizofrenia, o un desarrollo en direcciones opuestas, entre la jurisprudencia sobre igualdad, y las decisiones en materia procesal.

colombianas, y protección de líderes y del territorio comunitario frente a actores no estatales, así como la obligación de prestar ciertas prestaciones sociales diferenciadas y culturalmente pertinentes²⁵. El mismo tipo de problemas presenta la ejecución de sentencias de la Corte en casos sobre pueblos indígenas, en las cuales la Corte estableció deberes de demarcación y titulación de territorios comunitarios e impuso al Estado la obligación de brindar prestaciones sociales básicas²⁶.

Corresponde señalar algunos temas que deberían integrar una agenda de discusión sobre la implementación de remedios en estos casos de alcance colectivo.

1. No se ha avanzado de manera significativa en mecanismos internos de implementación de decisiones de los órganos del SIDH²⁷. La Convención establece que las sentencias de la Corte IDH son obligatorias y ejecutables por un procedimiento de ejecución de sentencias. La existencia de un sistema de ejecución en tribunales nacionales sería indispensable para alcanzar la implementación de ciertas decisiones sobre derechos sociales, por ejemplo el restablecimiento de personal cesanteado, o el cobro de créditos laborales o pensiones, con la posibilidad de embargar bienes del Estado. En ese sentido sólo la jurisdicción local tiene competencia para este tipo de medidas de ejecución patrimonial.

2. El trámite de un caso internacional y el cumplimiento de las medidas de reparación fijadas, requieren un alto nivel de coordinación entre diferentes agencias de gobierno que no suele alcanzarse. Esto dificulta sensiblemente el trámite del caso, el trabajo de los órganos del SIDH y el cumplimiento de las decisiones. La coordinación al interior del mismo gobierno es compleja, pero más lo es la coordinación del gobierno con el Parlamento o la Justicia, cuando las medidas involucradas en un caso requieren reformas legales o la activación de procesos judiciales. El tema es aún más grave cuando se trata de coordinar agencias del Estado nacional con Estados provinciales en sistemas federales. Por lo general las agencias que litigan los casos por el Estado están vinculadas a las carteras de los Ministerios de Relaciones Exteriores o a áreas específicas de derechos humanos que funcionan por ejemplo en los Ministerios de Justicia (Argentina, Brasil), de Educación (Uruguay) y en ocasiones en las Vicepresidencias (Colombia o Guatemala). La implementación de decisiones por ejemplo en materia de servicios sociales, corresponde a áreas de Economía o de Acción Social que no tienen participación directa en el litigio, y no están familiarizadas con el SIDH ni con las posiciones de los Estados. Algunos Estados incorporan de manera temprana, incluso durante el caso ante la CIDH, a todas las agencias públicas concernidas en el pleito para que provean información técnica específica y al mismo tiempo sean co-responsables de las posiciones del Estado en la esfera internacional. Por lo general la coordinación se realiza sobre reglas ad-hoc pensadas caso por caso, según cuales sean las agencias competentes. Pocos países han aprobado sistemas institucionales estables que fijen las reglas de coordinación inter-agencial en temas de derechos humanos y en especial en el manejo de litigios internacionales. Por ejemplo Colombia tiene un mecanismo de coordinación que podría ser estudiado. También

²⁵ Puede consultarse las medidas provisionales de la Corte IDH, en el caso del Pueblo indígena Kankuamo y de las comunidades afrocolombianas del Jiguamiandó y el Curbaradó, entre muchas otras. Ver además para ilustrar el tipo de situaciones colectivas mencionadas en el marco del conflicto armado colombiano, CIDH: "Informe sobre la visita al terreno en relación con las medidas provisionales ordenadas a favor de los miembros de las comunidades constitutivas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curbaradó, Municipio del Carmen del Darién, Departamento del Chocó, República de Colombia", noviembre de 2008.

²⁶ La Corte impuso organizar ciertas prestaciones vitales de salud, agua, y educación, para una comunidad indígena expulsada de su territorio colectivo, en el caso de Sawhoyamaya vs Paraguay, 29 de marzo de 2006, y subsiguientes decisiones de supervisión de sentencia.

²⁷ Colombia y Perú han sancionado normas sobre implementación y coordinación intergubernamental que son un modelo a considerar.

recientemente Perú, creo una procuraduría para la defensa jurídica del Estado en el ámbito internacional que tiene la función de coordinación de agencias en el marco de los casos.

Cuando la implementación de decisiones requiere la intervención judicial, la acción de las agencias del Poder Ejecutivo tiene el límite evidente de la independencia judicial. Es común que funcionarios judiciales se incorporen en las delegaciones y participen de las audiencias de los casos e incluso de las audiencias de seguimiento. Por ejemplo es una práctica utilizada por Colombia y Guatemala en casos que demandan investigación penal de crímenes.

La articulación de instancias federales y estatales es mucho más compleja en los sistemas federales, como México, Brasil y Argentina. Los problemas de articulación y algunas estrategias desarrolladas para lograr mejores niveles de articulación pueden seguirse en los casos sobre superpoblación carcelaria en Brasil y en Argentina, e incluso en la ejecución de un acuerdo de solución amistosa sobre implementación de un protocolo para abortos no punibles en Baja California, en México, en el caso *Paulina*. Como en este tipo de casos la implementación de decisiones concierne en la esfera internacional sólo al Estado federal, es común que las autoridades locales se desentiendan del litigio y de las condenas. No hay mecanismos para lograr involucrar a estas instancias locales en este tipo de casos. En ocasiones, los peticionarios y los propios gobiernos federales, han acudido a la justicia federal para solicitar medidas de cumplimiento a los Estados provinciales, en razón de condenas o medidas provisionales impuestas por la Corte IDH.

En la coordinación entre agencias del Estado las organizaciones de la sociedad civil que participan del litigio del caso tienen un rol importante para cumplir, en términos de negociación y provisión de información sobre el conflicto examinado en cada caso. Como dijimos es común que muchas organizaciones litigan casos en el SIDH para impulsar cambios de políticas públicas, y esto conlleva una vocación de negociación e incidencia con los gobiernos y con los órganos del Estado. Este escenario ha facilitado acuerdos de solución amistosa, e incluso el desarrollo de mesas de diálogo durante los procesos de ejecución de sentencias de la Corte IDH.

4. La Comisión y la Corte realizan un informe a la Asamblea de la OEA sobre los incumplimientos pero el tiempo que tienen para plantear y activar los mecanismos de garantía colectiva de los Estados es mínimo. Tampoco existe un debate serio en el ámbito del sistema sobre cómo mejorar los mecanismos de cumplimiento de índole política y alcanzar un mayor compromiso de los diversos órganos de la OEA.

5. En cuanto al sistema de seguimiento de decisiones, el mecanismo más efectivo hasta ahora para lograr resultados en el cumplimiento es la creación de instancias de supervisión internacional como *las audiencias de seguimiento ante la Comisión o la Corte*. Muchas organizaciones que representan víctimas prefieren estos mecanismos de supervisión internacional a los sistemas de ejecución internos, pues entienden que volver al ámbito nacional implica devolver a las víctimas a una situación de desequilibrio de poder con el Estado que sólo la participación del órgano internacional puede evitar²⁸. Las audiencias de seguimiento ante la Corte IDH suelen tener la formalidad de una audiencia de juicio. Esto tiene la ventaja de imponer a los Estados

²⁸ Ver al respecto, M. Abregú y O. Espinoza, "La Eficacia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Aplicación de sus Decisiones por los Estados Parte", en V. Abramovich, A. Bovino y C. Courtis, op. cit. pp-191-216.

fijar posiciones formales que comprometen a todas las agencias públicas involucradas, y ello en ocasiones facilita los esfuerzos de las agencias comprometidas con el cumplimiento para involucrar a las áreas más renuentes. Es común que estas audiencias obliguen a peticionarios y al Estado a mantener al mismo tiempo una rutina de reuniones de trabajo en los países para intercambiar información sobre el avance de la implementación de las sentencias y decisiones, con vista a presentar sus puntos de vista ante la Corte. Es común que en las audiencias en la sede de la Corte se vuelquen compromisos asumidos por las partes en las reuniones previas celebradas en los países. Estas mesas de negociación para la implementación funcionan como espacios de negociación pero al mismo tiempo al tener a la Corte como tercero que va a evaluar la información final que resulte de esos acuerdos, se evita de alguna manera el desequilibrio de poder entre víctimas y Gobierno. Se trata de una suerte de *mesas de trabajo tuteladas* por la intervención final del tribunal internacional ante el cual deben render cuentas las partes. En ese sentido es importante la fijación de este tipo de audiencias formales ante la Corte para movilizar los procesos y obligar a presentar información actualizada sobre los avances de los procesos. La *cobertura pública* de las audiencias por la prensa y eventualmente por un sistema de Internet como ocurre con las audiencias ante la CIDH, facilitaría esta presión sobre los Estados para aportar información y dar cuentas sobre los avances. Permitiría que funcionaran plenamente como un espacio de rendición de cuentas.

La Corte adopta *resoluciones de cumplimiento* que funcionan como autos interlocutorios y que en el caso de remedios colectivos complejos resultan indispensables para ir precisando y ajustando las órdenes generales establecidas en las sentencias de casos, o en las primeras decisiones de medidas provisionales. En estas resoluciones interlocutorias se fijan además importantes deberes de información y plazos para el cumplimiento de cada mandato particular. Esto facilita ordenar el proceso de ejecución de decisiones y recuperar las posiciones fijadas por las partes en sus informes escritos y sus exposiciones en las audiencias de seguimiento.

Recientemente la Corte comenzó a adoptar el sistema que venía usando la CIDH de *reuniones de trabajo para el seguimiento de sentencias*. Se trata de un espacio más informal que favorece la negociación y el diálogo más franco y directo, sobre todo acerca de problemas de implementación y coordinación que los gobiernos no quieren tratar en espacios públicos. También favorece un cierto rol de mediación de los jueces de la Corte, al permitirles opinar más libremente sobre la evaluación de la marcha de los procesos.

En el cumplimiento de medidas cautelares o recomendaciones de la CIDH ésta cuenta con la posibilidad de efectuar reuniones de trabajo de seguimiento informales en los países, con la presencia de los Relatores de país. La posibilidad de realizar este tipo de reuniones en los países facilita la participación de las víctimas y las organizaciones, así como de las áreas competentes del Estado que están realmente a cargo de la implementación de los mandatos. Ello agiliza la implementación de decisiones. Sin embargo la CIDH se ha negado a participar activamente en la implementación de decisiones finales de la Corte.

5. Una discusión abierta es si este tipo de medidas de supervisión internacional pueden ser efectivas, sin que se involucre activamente al propio sistema de justicia doméstico, y a órganos públicos nacionales que estén en condiciones de realizar una evaluación y fiscalización de la situación en el terreno. Precisamente en los casos en materia carcelaria de Argentina y de Brasil, como señalamos, el gobierno federal y los peticionarios acudieron a los tribunales supremos del Estado federal para que conminara a los Estados provinciales a brindar información y activar las reformas y

políticas públicas pendientes²⁹. Incluso en el caso de Urso Branco en Brasil, el Supremo Tribunal Federal, a pedido del fiscal y de las organizaciones que son peticionarias en el caso internacional, tramita la intervención federal al Estado de Rondonia por la situación del sistema carcelaria y en base a las decisiones de la Corte IDH. La tramitación del caso internacional y del expediente para resolver sobre la intervención federal en el Estado, han activado los mecanismos federales y habilitado su mayor intervención en temas que se vinculan con la política penitenciaria que es competencia constitucional del Estado subnacional. Un dato importante para destacar es que en estos dos casos la intervención de las cortes supremas nacionales no fue el resultado de un pedido de auxilio o de colaboración efectuado por la Corte IDH, sino que los mismos actores del litigio internacional activaron la jurisdicción interna para destrabar el proceso de ejecución.

6. En ocasiones se necesita la intervención de actores locales como auxiliares imparciales de la Corte IDH para presentar información relevante sobre el estado de la situación y la marcha del cumplimiento de las sentencias. La Corte IDH no tiene la práctica de requerir ese auxilio ni existen reglas procesales que habiliten expresamente esa participación en la etapa de ejecución de las sentencias, pero tampoco normas que prohíban este tipo de participación. La Corte Suprema argentina y la Corte Constitucional colombiana en casos de litigio estructural involucraron a órganos públicos autónomos o a Universidades y Centros de Investigación en las etapas de ejecución para que les aporten datos estadísticos, censos, estudios técnicos sobre las situaciones en curso, e incluso para que evalúen la razonabilidad de programas o políticas planteados por los gobiernos como estrategias del cumplimiento de las órdenes judiciales. Esta participación de expertos independientes es clave por la complejidad técnica de los temas y porque no siempre las organizaciones demandantes ni la propia Corte IDH cuentan con recursos técnicos para producir y evaluar información sobre situaciones estructurales y políticas públicas.

En el ámbito del SIDH, la Corte en ocasiones ha pedido a la CIDH que haga uso de sus facultades de observación en terreno y le presente diagnósticos de situación. Por ejemplo en las medidas provisionales sobre cárceles en la Provincia de Mendoza en Argentina. También en las medidas provisionales sobre las comunidades del Jiguamiandó y el Curvaradó en Colombia. El problema es que en la actualidad en los casos contenciosos la CIDH actúa como demandante ante la Corte y eso relativiza su imparcialidad para presentar información del estado de cumplimiento. El cambio del rol de la CIDH ante la Corte a partir de la reciente reforma del reglamento de ambos órganos, podría favorecer esta nueva función de la CIDH como auxiliar en la etapa de ejecución.

²⁹ Ver el caso "Lavado, Diego Jorge y otros c. Provincia de Mendoza sobre acción declarativa de certeza". Corte Suprema de Argentina. 6 de septiembre de 2006. Se trata de la decisión de la Corte suprema argentina que discute la implementación de las medidas provisionales dispuestas por la Corte IDH en el asunto de Penitenciarias de Mendoza respecto de Argentina.

