

Comisión Interamericana

La CIDH hace poco seguimiento, pero más que la Corte, porque tiene abogados por país o las relatorías por temas. Los abogados se comprometen hasta en términos muy personales, pero la supervisión, desafortunadamente, en la mayoría de los casos se da más mediante papeles e informes entre las partes, que vienen y van.

Susana Villarán, ex Comisionada CIDH.

La Comisión Interamericana (CIDH) es la instancia que recibe e investiga los casos. Juega diferentes papeles, en los distintos momentos del litigio, y trabaja en la prevención de las violaciones de derechos humanos, en respuesta a situaciones de crisis o amenazas, y en otro tipo de intervenciones que exceden su papel en la reparación. En este capítulo se analizan algunos de los desafíos de la CIDH, con respecto al litigio de los casos y especialmente respecto la fase de cumplimiento.

Rol jurídico y político de la Comisión Interamericana

La CIDH tiene un rol político y jurídico en los procesos, ya sea investigando los casos, facilitando espacios de diálogo en aquellos de solución amistosa, o realizando informes y recomendaciones sobre los casos investigados. También tiene la función de enviar los casos a la Corte Interamericana, cuando así lo considere. Pero no tiene capacidad jurídica para hacer cumplir sus decisiones. Esta ausencia puede ser un límite, cuando los Estados no tienen la sensibilidad o el interés de hacer un cumplimiento efectivo.

La CIDH presiona, presionan mucho. Ellos presionan con lo que tienen, sus cartas, su institución, y como sea. Pero si aquí no les paran bola, es problema del Estado, no es problema de allá. Ellos pueden hacer lo que pueden hacer; que es un ente político y, al mismo tiempo, un ente más bien moral, si se quiere. El Estado hace o no hace, y de hecho no lo está haciendo. Se ha limitado a lo más fácil, que es la parte económica. Pedro Restrepo.

Sin embargo, la CIDH tiene otras herramientas -de carácter más técnico y político- que pueden impulsar el cumplimiento, como los informes, las reuniones, las visitas *in loco* o las audiencias. La importancia de la presión y el acompañamiento internacional de la CIDH está en su capacidad para impulsar cambios y superar resistencias legales o políticas, como muestra el siguiente caso.

Aquí hubo una intervención de la CIDH, ya nosotros actuando como abogados de Fabiola en el caso; entonces le solicitamos nuevamente -aprovechando una visita in loco que hubo aquí de la Comisión Interamericana, en esos días- para que apoyándonos en ella, se hiciera la diligencia. De lo que uno ve en este caso concreto, la intervención de la CIDH fue clave para que hubiera exhumación y se encontraran los restos. Rodrigo Uprimny, Director Dejusticia.

Este papel de la CIDH es mucho más amplio que el de la Corte Interamericana u otros mecanismos judiciales. Como se señala a continuación, no solo para el cumplimiento o investigación de los casos, sino para el impacto mismo del sistema, este papel político es clave para impulsar el respeto a los derechos humanos en los países.

Sería la misma equivocación que han hecho los hermanos europeos expertos en la materia, ahora con los problemas de este tipo que se plantean en el caso de Rusia o de Turquía, en los casos de los otros países ex soviéticos: pensar que es una decisión judicial la manera de solucionar los problemas. Este es un rol que ha jugado la Comisión, porque lo que tenemos son democracias débiles institucionalmente, problemas con discriminación, con violencia, de implicaciones de la policía o interferencia en el poder judicial. Hace falta un órgano más hábil, que tenga un papel jurisdiccional en el sistema de casos, pero también un rol político y diplomático. Robert Goldman, ex Comisionado CIDH.

Este conjunto de herramientas posee diferentes características, y combina aspectos como confidencialidad y publicidad, petición de explicaciones o apoyo técnico, negociación política y presión para el cumplimiento.

Es muy interesante la lógica de las reuniones de trabajo; son muy directas, son informales, tienen la ventaja de la

confidencialidad. Es muy importante incluso la presión de que hay una reunión en Washington; sigue siendo importante para los Estados, sigue siendo importante. Como ves ahora, en el caso AMIA, ya viene el Viceministro de Justicia, o en Guatemala viene el Procurador; o sea, eso para los gobiernos es importante; de ahí que ya después te cumplan con todo, no, pero por lo menos les genera presión política. Víctor Abramovich, Comisionado CIDH.

El manejo de esas herramientas tiene también un sentido en función del proceso en el que se encuentra el caso o su cumplimiento. En general, los peticionarios tienen más capacidad de presión sobre el Estado con el caso en trámite que con el caso resuelto. Muchos representantes de las víctimas ven en esa proceso mayor posibilidad de ejercer presión. En ello influye que, si la CIDH emite su informe, pueden suceder dos cosas: 1) que el caso vaya a la Corte, si hay incumplimiento por parte del Estado de las recomendaciones, o 2) que no pueda ir -o se decida no enviar- a la Corte y quede solo como un caso con recomendaciones con escaso carácter ejecutivo.

En algunas situaciones, mantener el caso abierto puede procurar más logros en el proceso, si existe capacidad de presión y apertura del Estado a la negociación y el cumplimiento²⁸. Un ejemplo de este impacto del proceso se dio en las causas por el derecho a la verdad, en Argentina, donde a raíz del caso Lapacó,²⁹ el tema se llevó a la CIDH. Según algunos testigos que participaron en esa gestión, lo que los peticionarios querían era no solo lograr una resolución sobre el caso, sino una negociación con el gobierno, dado que tendría más fuerza un acuerdo y la firma del gobierno, que una decisión de la Comisión. Este acuerdo tuvo un gran impacto en Argentina, ya que abrió la posibilidad

28. Ver capítulo de acuerdos de solución amistosa.

29. Informe 21/00 de la CIDH. Caso 12059. Carmen Aguiar de Lapacó.

de realizar los Juicios por la Verdad, para tener información sobre el destino de los desaparecidos.

El papel y las herramientas más políticas de la CIDH hacen, sin embargo, que tenga un funcionamiento menos automático y que dependa de la construcción de una estrategia para el caso o para el trabajo con el país en cuestión. Esto significa no solo un trabajo jurídico por parte de los abogados de la CIDH encargados del país, sino -sobre todo- una integración con los Comisionados encargados. Varios Comisionados y ex Comisionados entrevistados hicieron referencia a la importancia de esta estrategia, y a que los momentos en que la CIDH se ha encontrado más débil se deben a la falta de este trabajo conjunto para los países y áreas de interés. La implicación activa de los comisionados es clave para lograr el cumplimiento de informes o lograr soluciones amistosas que resulten más efectivas.

La estrategia orientada a los casos debe tener en cuenta las especificidades del Estado. El cumplimiento, como en el caso de las sentencias de la Corte, depende -entre otros muchos factores- de la adecuación de los mecanismos para hacerlo efectivo, lo que supone para la CIDH conocer cómo funcionan, cuáles son los recursos disponibles y cuáles los obstáculos.

Papel en el litigio

El papel de la CIDH varía en función del proceso de litigio. Durante la fase de investigación, su rol es tramitar y sistematizar la información, determinar el tipo de violaciones o facilitar la negociación entre las partes. Durante la fase ante la Corte, en cambio, pasa a ser de acusación contra el Estado por sus responsabilidades, y de centrarse en las garantías del litigio y de la demanda de reparación.

En el paso a la Corte, la CIDH asume un papel mucho más activo, se relaciona más con las víctimas -en el momento de la

audiencia, de forma intensa-; pero tiene que asegurar también su punto de vista sobre el caso o la reparación, sin suplantar a los representantes de las víctimas. Su papel en el litigio se ve matizado también por la experiencia de los representantes de las víctimas, o por la existencia de víctimas no representadas legalmente. En la práctica, el rol de la CIDH es mucho más activo, en términos de acercarse a abogados de organizaciones que no tienen experiencia de litigio, como para tener una idea clara de cuáles son las expectativas razonables en torno a la reparación y el proceso de cumplimiento.

Cuando se publica un informe de artículo 50 de la Comisión, esta le da un plazo de dos meses al Estado para cumplir con las recomendaciones, mientras ella misma tiene un plazo total de tres meses para llevar el caso a la Corte. Si el Estado quiere que se aplase el término para cumplir con las recomendaciones, debe expresarlo en la solicitud de aplazamiento de manera clara; es lo que se llama “renuncia a excepcionar”, es decir renuncia a que siga vigente ese plazo de tres meses, y que pueda ampliarse para dar tiempo al Estado al cumplimiento. De esa forma la Comisión puede, si así lo decide, llevar el caso a la Corte en un plazo posterior a esos tres meses; de hecho, la Comisión puede prorrogar cuantas veces quiera ese plazo, sin perder su derecho de enviar el caso a la Corte.

Entonces, en la solicitud conjunta, le mandamos a la Comisión nuestra aceptación de que se ampliara el plazo para cumplir con las recomendaciones del Estado y, el Estado decía claramente que renunciaba a la excepción del plazo. Eso fue una cosa buena, porque el Estado estaba presionado porque la Comisión no le iba a aplazar indefinidamente; si no cumplía en tres meses, la Comisión reanudaba su demanda ante la Corte, que ya tenía elaborada. M. Victoria Fallon, Defensora de Derechos Humanos, GIDH.

Las ventajas de la CIDH con respecto a la Corte tienen que ver con los logros que puedan darse en la tramitación de los casos y la negociación política con los Estados. Para estos las soluciones amistosas suponen una ventaja, en términos de costo del litigio, riesgos de afrontar un proceso ante la Corte y posibilidad de sufrir una condena de un tribunal internacional, por su responsabilidad en los hechos o la falta de justicia. Si bien existe un debate entre numerosas organizaciones sobre la conveniencia o no de pasar los casos investigados directamente a la Corte, para promover un mayor cumplimiento o sanción a los Estados, hay que tener en cuenta que esto también limitaría los posibles logros que se dan en el proceso ante la CIDH.

La creciente tendencia actual de pasar los casos ante la Corte está motivada por el grado de escaso cumplimiento -especialmente de los informes de la CIDH- y la indefensión en la que quedan las víctimas en esos casos. Un mayor cumplimiento de recomendaciones y acuerdos en el proceso podría tener mejores consecuencias para las partes, si las herramientas políticas de la CIDH y la voluntad del Estado y de las partes en litigio encontraran en ella un mecanismo efectivo.

Implicación de la CIDH en el seguimiento

La posibilidad de una mayor implicación de la CIDH en el seguimiento del cumplimiento es pequeña por la falta de recursos y la gran cantidad de casos que recibe al año. Esa dinámica implica que, en ausencia de otros cambios relevantes, las cosas permanecerán en la misma línea, si no se abordan cambios sobre el procedimiento que agilicen las actuaciones. Además, la CIDH tiene otras actuaciones como las medidas cautelares, los informes sobre la situación de los países, o las problemáticas de las violaciones de derechos humanos que siguen dándose en la actualidad. Todo ello reduce su margen de maniobra.

La Comisión tiene la capacidad de decidir 200 casos por año, y recibe por año 500 denuncias y tiene un stock de por lo menos 1200. No hay manera de que resuelva todos los casos, a menos que cambie radicalmente la manera de trabajar; pensar cómo simplificar los procedimientos... En parte, nuestra pelea es eso: cambiar parte de la manera de procesar los casos. Viviana Kristicevic, abogada CEJIL.

El cúmulo de casos y la cantidad de tareas de la CIDH ha limitado el seguimiento a los casos de los últimos años a la petición de información a las partes y a su publicación en el Informe Anual de la CIDH³⁰, pero no se ha podido dar un seguimiento a los casos más antiguos. Los propios interlocutores de la CIDH señalan estos límites para actuar de oficio, por parte de la Comisión, en muchos casos; pero también plantean que sí se ha dado cuando ha habido demanda de los peticionarios. Ambos aspectos son clave: la posibilidad de un papel más determinante de la CIDH en esta fase, y la necesidad de mayor presión de los peticionarios.

El seguimiento, en casos anteriores, lo hace solo si los peticionarios lo solicitan. Entonces, por ejemplo, los casos más típicos en que la Comisión ha venido haciendo seguimiento son los informes 28 y 29 del 92, sobre las leyes de amnistía en Argentina y Uruguay. El seguimiento se hace en estos informes porque los peticionarios lo solicitaron. Consistentemente, la Comisión ha venido dándole seguimiento a estos informes y ha tenido un impacto importantísimo. Entre otras cosas, contribuyó a la anulación de las leyes de amnistía en Argentina. Ariel Dulitzky, ex Secretario Adjunto de la CIDH.

Un ejemplo de lo efectivo que resulta el acompañamiento de la CIDH en el seguimiento se dio en casos como Trujillo o Awas Tingni. En el primero, ejerció como observador del trabajo de

30. <http://www.cidh.org/Default.htm>

la Comisión Trujillo, que investigó en 1994-95 las masacres en esa región de Colombia. El acompañamiento internacional de la CIDH fue señalado por diversos interlocutores como decisivo para impulsar su trabajo.

La presencia de la Comisión como ojo avizor, con credibilidad y legitimidad internacional, como acompañante del proceso que brindó, además, experiencia jurídica y técnica todo el tiempo, le dio a este ejercicio, inédito en el país por su composición y mandato, un perfil muy alto, protección y apoyo ético y alguna certeza de que se iba a terminar en algo -no solamente en un saludo a la bandera- de lo que se hizo para que el Estado reconociera públicamente su responsabilidad frente a una de las masacres más atroces en Colombia. Pilar Gaitán, ex Representante del Ministerio (civil) de Defensa Nacional en la Comisión Trujillo.

En el caso Awas Tingni, la CIDH se involucró en el seguimiento al cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana, logrando avances significativos en los primeros momentos.

La sentencia del caso Awas Tingni es de noviembre del 2001. En septiembre de 2002 la Comisión participó en una reunión en el Ministerio de Relaciones Exteriores en Managua con los peticionarios y el Estado, para implementar la sentencia. La reunión duró todo el día y fue la primera vez que el Estado recibió a los comunitarios. Esta reunión sentó precedente en el modo de cumplimiento de la sentencia respecto de la reparación y se dieron los primeros pasos en el tema de la delimitación del territorio de la Comunidad. Isabel Madariaga, abogada CIDH.

En la fase de cumplimiento tanto de soluciones amistosas como de las sentencias de la Corte, para la CIDH es también importante contar con los peticionarios para entender mejor las respuestas del Estado. Los frecuentes informes en la fase de cumplimiento

suponen un ir y venir de informaciones, a veces contradictorias o con versiones diferentes, en las que es difícil valorar lo sucedido. En el manejo de esas dificultades pueden surgir posiciones diferentes sobre el grado de cumplimiento de los casos, pero también criterios de validez más general para otros, de forma que se eviten las áreas de incertidumbre que abren más posibilidades de incumplimiento.

Estos ejemplos muestran la importancia de una mayor presencia de la CIDH en la fase de cumplimiento, especialmente en los casos que pueden mostrar más problemas por las dificultades o amplitud de la reparación, las implicaciones políticas o la posición más renuente del Estado.

La implicación de la CIDH en términos de reparaciones, con los cambios en el reglamento, se ha ido redefiniendo, en función de un mayor papel de los representantes, pero esto también perfila desafíos para el futuro. La disminución del papel cumplido anteriormente o la cantidad de casos que llegan, impide que la Comisión pueda dar seguimiento a todos. Dado que ha ganado protagonismo y legitimidad ante los diferentes actores, llegan más casos; pero también se juega más en el terreno del cumplimiento, dado que la legitimidad del sistema reside también en su potencial de estimular cambios en las políticas de los países y en la situación de los casos.

No creo que la CIDH deba bajar su implicación en las reparaciones; los peticionarios no tienen la fuerza de la CIDH, y esta debería tener más peso en el cumplimiento de recomendaciones en el sistema. Tengo preocupación de que la CIDH -ante la cantidad de casos- pierda capacidad de respuesta. Su legitimidad y el cada vez mayor conocimiento de su trabajo en América Latina, hacen que lleguen muchos más casos. Si se toman decisiones sobre los casos, y no se evalúa y monitorea el cumplimiento, se cae en una irresponsabilidad. Afecta la legitimidad del sistema. Susana Villarán, ex Comisionada CIDH.

Cambios en el reglamento: papel de la CIDH y representantes

Los cambios futuros en el trabajo de la CIDH son aún inciertos, y se mueven entre su rol como tutora del proceso y su papel posterior en el litigio ante la Corte. Sin embargo, en ausencia de otros mecanismos con garantías suficientes para el litigio ante la Corte, la CIDH sigue cumpliendo ese doble papel.

Se podría avanzar más en un sistema autónomo de representación de la CIDH, y tendríamos a nuestros representantes con una asistencia pública a víctimas, con un grupo de abogados, con una Defensa Pública Interamericana, con algún otro sistema; pero no darle el rol de representación a la CIDH. Ariel Dulitzky, ex Secretario Adjunto de la CIDH.

Este debate sobre su rol viene de lejos. En un primer momento, la CIDH llevaba el litigio ante la Corte, y los representantes de las víctimas no tenían autonomía para tener voz en el proceso. Posteriormente, a partir de 1998 y, especialmente, desde la reforma del reglamento de 2001, los representantes son autónomos en todo el proceso. Las sucesivas reformas del reglamento, dando pie al litigio autónomo de los representantes de las víctimas en las distintas fases (fondo y reparaciones), han ido abriendo nuevas perspectivas y la necesidad de reubicar el papel de la CIDH en un escenario diferente.

El rol de la Comisión es de garante del sistema, velando por que cumpla con sus funciones, las garantías y derechos de las víctimas. En los últimos años, su papel como representante de las víctimas se ha ido modificando y disminuyendo. Un ejemplo de estos debates se da en el campo de las reparaciones, en el cual la CIDH ha pasado a tener un papel menor, o al menos más centrado en sostener los principios de la reparación, que en la demanda de medidas concretas.

Durante muchos años, y en varios de los casos más antiguos analizados en este estudio, la CIDH tuvo un papel clave en la definición de las reparaciones, dado su mayor protagonismo en la fase de litigio ante la Corte (por ejemplo, en Aloeboetoe, en Panel Blanca, en Villagrán Morales). Cuando los representantes han ganado voz propia ante la Corte -y dado que son ellos, en general, quienes tienen mayor contacto y conocimiento de las necesidades de las víctimas-, el protagonismo de la CIDH en las demandas de reparación ante la Corte ha disminuido. Se ha centrado más en las garantías que debe incluir la reparación, en los grandes conceptos o cuestiones, pero con poca referencia a demandas específicas.

Aún así, la Comisión -durante los periodos de audiencia ante la Corte- toma contacto con las víctimas, y a veces lo hace en condiciones de escaso tiempo y gran intensidad. En un contexto de premura por la cercanía del litigio y por el nivel de actividades, preparación y estrés, la CIDH puede ver fácilmente limitado el conocimiento de las víctimas, condicionando la relación de forma muy estrecha.

La gente de la Comisión vino muy apresuradamente y nos sometió a un proceso de “entrenamiento” muy fuerte, muy desgastante, un periodo sumamente intenso, previo a la audiencia. A mí me afligían mucho dos personas, mi mamá y Emma. Lucrecia Molina.

Sin embargo, los aspectos sobre investigación, justicia, o garantías de no repetición siguen formando parte de las demandas de la CIDH, ya sea con respecto al propio caso o a las recomendaciones más generales que se incluyen en sus informes con respecto al país.

Si bien la representación autónoma de las víctimas ha aumentado su participación en el litigio, y por tanto su papel en el campo de la reparación, los representantes también consideran necesario seguir contando con el apoyo de la CIDH, ya que su

peso no es comparable con el de los representantes, para los cuales su apoyo es una defensa muy valiosa de los derechos de las víctimas.

Los peticionarios sienten confianza cuando la Comisión apoya ciertos argumentos o tiene en cuenta algunas de las cosas que habían dicho para dar mayor énfasis.

Verónica Gómez, abogada CIDH.

Sin embargo, a pesar de que la CIDH no se refiera tanto a las demandas de reparación relacionadas con la satisfacción de las víctimas, tiene un papel clave al respecto, ya que mantiene la memoria de los casos; así puede tratar de entender mejor -con la comparación y el seguimiento de los mismos- lo que puede ser reparador, cuáles son los parámetros o los contenidos mínimos que deberían incluirse, o qué otras posibilidades se ofrecen en los casos en que el Estado reconoce la responsabilidad.

Recapitulando, la representación autónoma de las víctimas supuso también para los abogados y organizaciones que llevan los casos, un cambio en su postura y responsabilidad. Según varios de los testigos que vivieron el cambio en el proceso de litigio, sucedieron dos cosas:

1. *Cambio en el nivel de responsabilidad.* Los representantes de las víctimas tuvieron la responsabilidad procesal de presentar informes, de recibir la información del Estado y responder; de tener que estar más pendientes de los plazos, etcétera.
2. *Cambio en la actitud en el litigio.* Pasar de una postura en que había una exigencia de máximos respecto a las peticiones a valorar más las solicitudes, para no perder credibilidad en el proceso.

Todo ello ha llevado a una transformación en la relación entre la CIDH y los representantes de las víctimas. Cuando los casos

se encuentran ya ante la Corte, la CIDH y los representantes litigan contra el Estado. En ese caso, se necesita una buena coordinación entre las partes para evitar la confusión de la víctima o los conflictos por el papel en los interrogatorios.

Habría que evitar la reiteración de las preguntas para no tensionar más a los testigos. En el caso que mencioné anteriormente, así lo hicieron; los representantes percibieron la tensión de la testigo, y me consultaron respecto a si era necesario que ellas la siguieran interrogando, ya que la Comisión había cubierto prácticamente lo fundamental. Pensamos que no era necesario más interrogatorio, salvo una pregunta final. Alicia Neuburger, psicóloga, perito.

Críticas o dificultades de la CIDH

¿Cuáles son las dificultades o reclamos de las diferentes partes con respecto a la CIDH? Para los representantes de las víctimas y organizaciones de derechos humanos que llevan casos ante el sistema, el valor y el papel de la CIDH son muy importantes, y existe un amplio reconocimiento a su labor. Pero hay dos críticas fundamentales: la burocracia del trámite de los casos y el escaso seguimiento en cuanto al incumplimiento.

Creo que las personas a cargo de cada país deberían tener recursos proporcionales a la carga que vayan teniendo. Para el caso peruano, que es el que tiene la carga más voluminosa, el número de recursos es casi igual que para los otros países. Debieran establecerse dinámicas de relación mucho más fluidas entre la Comisión y los peticionarios. Tú mandas una petición a la Comisión, y si no tienes un abogado que te lo mueva, pueden pasar dos años y no pasa nada. Ni te responden. Alejandro Silva, ex Secretario Adjunto, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Perú.

La burocracia en la comunicación sobre los casos hace que el trámite se alargue, que muchos no avancen -o no haya información de movimientos desde hace mucho tiempo-, y que la comunicación con el Estado sea muy estereotipada.

Una vez que está el caso presentado, hay mucha burocracia para poder darle seguimiento, y las comunicaciones no son tan fluidas entre la Comisión y los peticionarios. De hecho, en este caso, a estas alturas, la comunicación oficial después de varios años se perdió, y ya nada más ha sido de nuestra parte hacia ellos. ¿Cuál es la última vez que habíamos recibido alguna nota de ellos? Ya ni recordaba, hasta hace unos días que se empezó de nuevo. Azmitia Dorantes.

Las víctimas piden más seguimiento a los casos y mayor información sobre lo que sucede, mientras la ausencia de información genera ambigüedad, dudas sobre el proceso o sobre el interés de la propia CIDH, y sobre las garantías del sistema.

Por su parte, en algunos países, los representantes señalan que la CIDH debería tener mayor proactividad para posicionarse. Cuando se estaba llevando a cabo esta investigación, en algunos países, como Ecuador, no se habían producido visitas desde hacía ocho años, lo que representa una falta de seguimiento de la situación y un sentimiento de olvido por parte de las organizaciones.

Yo creo que una de las cosas que falta de parte de la Comisión es que tiene que legitimarse con cada gobierno; cuando tienes una actividad política en países como Ecuador, en donde todavía no prima ese mandato de que los derechos humanos es lo más importante en el país, y es el deber máximo dentro del Estado, yo sí creo que tiene que haber una mayor proactividad de parte del sistema interamericano en legitimarse. Ramiro Ávila, abogado, Universidad Andina Simón Bolívar.

La visión de las ONG sobre la CIDH es que está más centrada en la construcción del caso, en el proceso del trámite y litigio ante el sistema, que en el cumplimiento. La discusión sobre a quién corresponde el seguimiento de sentencias entre la Corte y la CIDH es parte de las dificultades; esto por la falta de definición en la Convención, o por el número de casos y los recursos limitados de ambas instituciones. En todo caso, la CIDH no debería dejar al margen su propio rol en el seguimiento.

La CIDH cree que, si hace el seguimiento, le está haciendo el trabajo a la Corte. Pueden tener razón en no querer asumir el papel que tiene que tener la Corte, pero tienen que tener algún rol. Por la manera que ellos se ven hasta ahora, y la manera en como la CIDH ha definido su papel en el proceso ante la Corte, debería tener un rol. En las conversaciones más políticas con los Estados, en general no ponen como un punto de agenda el tema del cumplimiento de las sentencias de la Corte.
Viviana Kristicevic, abogada CEJIL.

Todas las ONG y abogados representantes de las víctimas entrevistados señalan la importancia de contar con mayor supervisión en los países, con visitas *in loco*, reuniones de trabajo sobre los casos, que activen las situaciones de inmovilidad en que se encuentran muchos, o que se producen en determinadas coyunturas políticas.

Yo creo, con sinceridad, que el sistema debe tener un monitoreo más efectivo. Yo entiendo que pueden tener muchos casos, pero el Estado no cumple si no hay exigencia. En el caso de la CIDH, por ejemplo, Marta Altolaguirre, vino, habló, y logró impulsar el tema de las reparaciones. Gloria Cano, abogada APRODEH.

Este papel más activo de la CIDH, a través de los diferentes mecanismos, necesita -para ser efectivo- que los interlocutores del Estado presentes en reuniones de trabajo tengan capacidad de decisión, pero también la información concreta sobre el caso. En

ausencia de mecanismos de cumplimiento efectivo, las formas de presión y acompañamiento de la CIDH pierden eficacia.

La Comisión ofreció apoyo, pero el problema desde el Estado es que los que van a la audiencia aquí, no son los que efectúan el seguimiento día a día aquí. Por ejemplo, en salud, no es el que veía el SIS (Seguro Integral de Salud), sino los que van en el Consejo Nacional de Derechos Humanos. A veces los del Consejo no saben, en la parte de impunidad, qué es lo que pasa en la Fiscalía. Por ejemplo, ese día, yo sabía más sobre los procesos que los representantes del Ministerio Público que iban al Consejo Nacional de Derechos Humanos. Entonces, ahí hay un problema; el Estado es muy grande y ellos no saben todo lo que está pasando. Se relacionan con la Comisión y les dicen yo voy apoyar; pero ¿cómo se viabiliza ese apoyo, cómo se operativiza? Jeannette Laja, abogada DEMUS.

Relación con las víctimas

Para las víctimas, la CIDH cumple un papel simbólico importante de escucha y protección, de esperanza frente a la ausencia de respuestas del Estado. Pero es un actor con el que suele tener muy poco contacto. Esa relación pasa por los abogados de las víctimas, que son quienes tienen más posibilidades de contacto directo, y también tienen que explicar los condicionantes del sistema, las dificultades o el funcionamiento de la CIDH a las víctimas, y muchas veces amortiguar las frustraciones que se dan en ese camino. Tanto peticionarios como CIDH reconocen la importancia de esta relación con las víctimas, aunque también los límites de las posibilidades de cambio.

Hay, por parte de la Comisión, como un estado de tranquilidad con respecto a las víctimas durante todo el proceso. La relación que existe con la víctima es con los peticionarios, y hay como una Comisión distante, y eso va a seguir teniendo problemas en cuanto al tema

de distancia, la cantidad de casos. Las víctimas siempre quieren tener relación con quien puede decidir, como un espacio de interlocución; entonces, al no encontrar ese espacio, depositan todo en los peticionarios que no tienen todas las respuestas; como medio, es complicado.
Orlando Castillo, representante SERPAJ.

Si bien este contacto es clave en los diferentes momentos del litigio, lo es más en los casos de incumplimiento de sentencias o acuerdos en los que la CIDH ha estado involucrada con las víctimas.

Mi experiencia fue positiva, aunque fue muy difícil revisar mi tortura; yo creía, y todavía creo, que la Comisión estuvo comprometida en conocer la verdad de lo que había pasado en mi caso. En ningún momento sentí falta de compromiso por parte de la Comisión. Dianna Ortiz.

A pesar de ello, después de periodos intensos de relación, la CIDH pierde contacto con las víctimas, lo que acrecienta el sentimiento de desamparo y la necesidad de hacerse más visible. Los mecanismos habituales de contacto esporádico son importantes, pero insuficientes para contar con una evaluación más precisa que ayude a estimular el cumplimiento.

En los casos ante la Corte en que las víctimas no tienen una representación legal, la función de la CIDH es asumirla. Esto se da especialmente en casos colectivos en que los representantes han llevado el caso con un grupo de víctimas, pero no han podido contactar con todas ellas. En la práctica, la supuesta representación de las víctimas por la CIDH es más formal que real, por la falta de contacto y porque la CIDH no busca vínculos activamente. Sin embargo, el grado de conocimiento de la víctima y el contacto con ella son determinantes para ejercer una representación y la demanda de reparación.

Creo que la Comisión entiende que ser representante de las víctimas que no tienen representación individual, es hacer un alegato genérico, en general bien fundado, que no debilita la posición de esas personas. En algunos casos en que no representa a víctimas, la Comisión tiene más contacto que en los casos en que sí las representa. En muchos de los casos individuales más articulados, en los que hay una representación muy fuerte de organizaciones o presencia de la propia víctima, la CIDH tiene conocimiento mucho más en detalle y peticiones mucho más específicas que en los casos en que simplemente representa a la víctima. Viviana Kristicevic, abogada CEJIL.

En la demanda de algunos casos colectivos, se identifica a una parte de las víctimas, como por ejemplo en el caso de Retén de Catia, donde la Comisión identificó a treinta y siete víctimas, de aproximadamente sesenta. La demanda se presentó en relación con los nombrados, no en relación con los otros; el Estado aceptó su responsabilidad y la Corte emitió su sentencia sobre los treinta y siete. Todo ello supone un desafío considerable, en este y otros muchos casos.

La CIDH tiene la competencia y la capacidad de hacer cosas de *motu proprio* en la investigación de los casos, pero depende, en gran medida, de las organizaciones o abogados locales que tengan un conocimiento más cercano del caso. La necesidad señalada de forma creciente por la Corte de contar con todos los nombres de las víctimas genera desafíos importantes para los casos colectivos. En el pasado, estos problemas se han dado en casos colectivos analizados en este estudio, como Panchito López, La Rochela, o Plan de Sánchez; aunque no en aquellos donde el titular del derecho ha sido más colectivo, como Awas Tingni y otros casos indígenas. Pero lo cierto es que este tema representa un desafío para el futuro en el papel de la CIDH de representación de las víctimas.

Posibilidades y desafíos en el cumplimiento

Como se ha visto anteriormente, el papel de la CIDH sigue siendo clave también en la fase de cumplimiento y seguimiento de sentencias, acuerdos, y recomendaciones. Tiene mayor protagonismo en sus propias recomendaciones e informes, dado que en ellos no se logran acuerdos ni hay intervención de otras instancias como la Corte. La Comisión incluye el seguimiento en el informe anual, pero su esfuerzo debería ser más activo en estos casos que dependen casi exclusivamente de ella y del Estado.

De manera general, con respecto a recomendaciones acuerdos o sentencias, las diferentes alternativas para potenciar el papel de la CIDH pasan por redefinir su rol, en cuanto a:

- a) La definición de la reparación, menor ahora con respecto a representación de las víctimas, pero muy importante en cuanto a garantías y experiencia acumulada en la reparación. Para que este papel pueda ser más efectivo se necesitaría un conocimiento mayor de las víctimas antes del momento de decisión de las reparaciones, o un trabajo más coordinado con los representantes en esa fase previa, que ayude a tener una mejor perspectiva sobre la adecuación de la misma.

Alguien de la Comisión que maneje casos a nivel interamericano con diferentes realidades, es una riqueza que las ONG localmente no las tenemos y las víctimas tampoco. Entonces estamos trabajando aisladamente, y en un momento deciden que es esto, y todo por correo electrónico, por teléfono. Yo creo que eso también es una limitación en cuanto a poder reflexionar profundamente cuáles son las mejores medidas de reparación en algún lugar, y por qué en otro no. Carlos Loarca, abogado representante.

- b) El grado de presión posible sobre el cumplimiento, de forma que se puedan fortalecer el propio sistema y los logros

en los casos. Esto supone un análisis más específico del balance entre recursos y prioridades de la CIDH en relación al cumplimiento de reparaciones, en sus diferentes áreas e instrumentos de trabajo (visitas, informes, reuniones, audiencias, etc.). Generalmente, las visitas *in loco* están cargadas de temas, no solo sobre la reparación, sino sobre la situación de derechos humanos, nuevos casos, etcétera. En este contexto decidir las prioridades es clave, pero en todo caso el seguimiento de la CIDH al cumplimiento de la reparación no deja de ser un elemento muy importante.

- c) El uso de mecanismos más efectivos de seguimiento de los casos, mediante una reflexión sobre la estrategia de casos o países, que permita una mejor articulación de la gran experiencia de la CIDH en este campo, así como desarrollar nuevos instrumentos de trabajo orientados a la reparación.

Debería encargarse a la CIDH un informe que sistematice esto, que documente, evalúe las posibilidades de reparación a partir de casos emblemáticos, en los que se valoren los logros, los criterios empleados y el impacto en las víctimas, familiares, y que fuera un documento oficial. Hay que crear un equipo que haga esto para la comisión. Susana Villarán, ex Comisionada CIDH.

Claves para la CIDH: el seguimiento y cumplimiento

1. Hacer más constante el procedimiento de seguimiento. Por ejemplo, reducir el tiempo en que se pide información a los representantes y Estados en las recomendaciones de la CIDH; actualmente se hace una vez al año (y solo en los casos de los últimos años).
2. Un mayor diálogo de la CIDH no solo con las cancillerías, sino con otros ministerios involucrados en la reparación, como economía, y otros poderes como el

legislativo o judicial, instituciones como defensoría del Pueblo u organismos de derechos humanos, que podrían involucrarse en el seguimiento y pueden ser canales de comunicación efectivos sobre la evolución.

3. Una mayor actitud proactiva de la CIDH, no esperando que los representantes impulsen el seguimiento y reaccionando solo a las dificultades. Un aspecto importante en este sentido es contar con mayores recursos para un mejor seguimiento, y una estrategia de casos y países más constante.

Papel CIDH en el proceso de los casos

Admisibilidad	Fondo	Informe y plazos	Cumplimiento	Litigio ante la Corte	Seguimiento
<p>CIDH recoge pruebas y alegaciones de las partes, orientadas al conocimiento del caso y admisibilidad.</p>	<p>CIDH recoge informes de las partes. Realiza análisis de violaciones. Posible pero escaso contacto con las víctimas.</p>	<p>Publicación de informe, según interés del proceso y análisis. Valoración de posibilidades de ir a la Corte.</p>	<p>En caso de no cumplimiento: • envío a la Corte • o queda como recomendaciones.</p>	<p>CIDH litiga junto con representantes de las víctimas. Mayor relación con las víctimas en litigio.</p>	<p>CIDH recoge informes de representantes y Estado sobre cumplimiento. Informa a la Corte sobre su visión.</p>
<p>Tramita documentación entre las partes. Facilita espacio diálogo y negociación.</p>	<p>Señala responsabilidades, pasos y plazos</p>	<p>Señala responsabilidades, pasos y plazos</p>	<p>Negocia plazos. Gestiona pasos.</p>	<p>Litiga ante la Corte.</p>	<p>Fiscaliza de forma menor el seguimiento.</p>
<p>Facilita espacio para representantes, víctimas y Estado.</p>	<p>Señala al Estado: recomendaciones.</p>	<p>Señala al Estado: recomendaciones.</p>	<p>Negocia condiciones o presiona.</p>	<p>Litiga contra Estado. Representa a víctimas sin representante.</p>	<p>Recoge información y envía a Corte.</p>
<p>Valoración de las características del caso. Adecuación al estándar de admisibilidad por responsabilidad del Estado.</p>	<p>Determinar las violaciones ocurridas, las categorías jurídicas y el tipo de responsabilidad del Estado.</p>	<p>Publicación del informe. Plazos respuesta del Estado en caso de poder ser enviado a la Corte.</p>	<p>Presión y gestiones para cumplimiento. Informe anual CIDH.</p>	<p>Plantea su visión de violaciones y de garantías de la reparación.</p>	<p>Cumplimiento de sentencias supervisado por Corte. Escaso papel CIDH.</p>
<p>Posibilidad de reuniones, visitas <i>in loco</i>, grupos de trabajo o audiencias.</p>	<p>Tiempo para llegar a una solución amistosa.</p>	<p>Manejo de plazos en función de voluntad de cumplimiento.</p>	<p>Presión y gestiones para cumplimiento. Informe anual CIDH.</p>	<p>Corte supervisa, si hubiera solución amistosa.</p>	<p>Punto de agenda en reuniones o visitas. Audiencias de cumplimiento Corte. Informes caso de Corte. Informes ante OEA.</p>