

El papel transformador de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

*Viviana Krsticevic**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH o el Tribunal) tiene un notable rol en la promoción y protección de los derechos humanos de las víctimas para transformar las realidades injustas de nuestro continente.

Su jurisprudencia sobre el derecho a la justicia frente a crímenes contra la humanidad es una de las muestras más claras de su liderazgo, pero los cambios a los que ha abonado el tribunal no se limitan a su rico desarrollo de estándares legales. Adicionalmente, su impacto tampoco se explica exclusivamente en virtud del cumplimiento de una orden vinculante de un tribunal internacional. Más aún, relevar los logros, comprender cómo ocurrieron y abordar los desafíos del Sistema son tareas críticas para sostener lo avanzado y garantizar la mayor efectividad de la protección regional en beneficio de quienes habitamos el continente americano.¹

* Directora Ejecutiva del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. Este artículo rescata las notas que fueron base de la presentación pública en el evento convocado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos con ocasión de sus 40 años en Costa Rica en 2018. La autora agradece el apoyo de Gisela Hurtado, Alejandra Vicente y Jessica Ramírez en la edición del texto.

¹ En las últimas dos décadas y media, tuve el privilegio de acompañar de cerca el desarrollo del Tribunal desde la representación de centenares

VIVIANA KRSTICEVIC

Por ello, estas notas rescatan, en primer lugar, algunos de los importantes logros de la Corte; en segundo lugar, exploran ciertos factores que explican la magnitud de su impacto y, en tercer lugar, enumeran algunos de los desafíos pendientes para la década que inicia, para luego concluir.

EL IMPACTO DE LA CORTE

El desarrollo de estándares protectores de los derechos humanos que ha realizado la Corte Interamericana en sus 40 años de historia es vertiginoso. El Tribunal se ha convertido en un referente mundial al definir el alcance del delito de desaparición forzada, de las obligaciones de garantizar la verdad y la justicia respecto a crímenes contra la humanidad, de la obligación de investigar en casos de violencia sexual y de género, de los derechos de las víctimas, las medidas de protección de los pueblos indígenas al territorio y a la participación política, el derecho a la democracia, el derecho a la reparación integral, entre otros. Por ello, la Corte Interamericana es citada y renombrada a nivel global en estas y otras muchas materias. Sin embargo, quizás uno de los impactos más significativos del Tribunal radica en haber sido un importante actor de cambio social como ilustraremos más adelante.

Considero que hay un ejemplo que ilustra los logros y el impacto del Tribunal y del Sistema en su conjunto. Este es la secuencia de casos relativos a las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante el Gobierno de Fujimori en el Perú. El desarrollo por parte de la Corte Interamericana de estándares jurídicos y de las medidas de reparación de avanzada influyeron en el curso de la historia del país, en la vida de las víctimas que acudieron al Tribunal y en la búsqueda de verdad y justicia en otros países de la región y a nivel mundial. A su vez, esta serie de casos ilustra la interacción de la Corte Interamericana con el movimiento de derechos humanos, con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como con sectores del

de personas que acudieron al Sistema Interamericano para enfrentar agravios y patrones de injusticia, desde mi calidad de abogada y luego Directora Ejecutiva de CEJIL.

El papel transformador de la Corte IDH

Estado en momentos de transición y en democracia para abonar a la mayor protección de derechos.

Las sentencias de *Barrios Altos*, *La Cantuta* y otros casos peruanos² catalizaron una cascada de justicia al dejar sin efectos las leyes de amnistía que libraban de responsabilidad a los perpetradores de graves violaciones a derechos humanos, abonar a la extradición y posterior procesamiento de Alberto Fujimori, así como poner límites a la actuación de diversos órganos del Estado que perpetuaban la impunidad. De esta manera, la Corte IDH se transformó en un actor determinante de la historia peruana en materia de derechos humanos de los últimos 20 años.

Las sentencias referidas no solo tuvieron implicaciones en el Perú, sino también en la búsqueda de verdad y justicia en países de la región como Argentina, Colombia, El Salvador y Brasil.³ De igual forma impactaron en el desarrollo de estándares en la materia de la Corte Europea de Derechos Humanos, así como en otros órganos internacionales de promoción y protección de derechos humanos.⁴

Resulta importante destacar que estos estándares internacionales de derechos humanos se desarrollaron en buena medida a partir de un diálogo estrecho entre la Corte con las víctimas y el movimiento de derechos humanos en el curso del proceso internacional. Estas últimas han tenido un rol protagónico en la lucha por la dignidad humana y en la búsqueda de la verdad y la justicia en el hemisferio.

Así, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) tomando en cuenta el importante rol de todos los actores propi-

² Ver Corte IDH. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, *Caso La Cantuta vs. Perú*. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162.

³ Ver, por ejemplo, Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina en el caso *Simón* de fecha 14 de junio de 2005, en la cual declaró la inconstitucionalidad e invalidez de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida sustentándose en el caso *Barrios Altos*.

⁴ Ver, por ejemplo, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en el caso *Human Rights NGO Forum vs. Zimbabwe* de 25 de mayo de 2006, hace referencia al SIDH, en específico al caso *Barrios Altos*.

VIVIANA KRSTICEVIC

ció un espacio único que permitió a las víctimas interactuar de manera directa con sus Estados y cuestionar lo ocurrido a ellas mismas o a sus familiares. La Corte ofreció un procedimiento que tomaba en cuenta la desigualdad de poder de las partes, respondía de manera oportuna a los patrones de violación sistemática y, además, generaba decisiones obligatorias con medidas concretas para combatir y sobrepasar estas situaciones de violencia, impunidad y discriminación estructural.

Este diálogo entre la Corte Interamericana con las víctimas y los movimientos de derechos humanos ha moldeado algunos de los desarrollos más osados y pioneros de la propia Corte Interamericana. Lo anterior se refleja en la propia jurisprudencia del Tribunal, la cual ha llevado al punto de quiebre de procesos de justicia y de verdad en los países de la región. Sin embargo, no todas las propuestas de las víctimas y del movimiento de derechos humanos presentadas a la Corte fueron acogidas; mientras que en algunos casos la Corte recibe las solicitudes efectuadas por las víctimas, en otros, son rechazadas.⁵

Si se mira con detenimiento el desarrollo del proceso en *Barrios Altos* se puede observar el papel fundamental de las víctimas y del movimiento de derechos humanos no solo en la persistencia del reclamo, sino en diversos desarrollos jurídicos novedosos. Así, por ejemplo, fueron los representantes de las víctimas los que solicitaron a la Corte una orden expresa para dejar sin efecto las leyes de amnistías en la decisión del mérito del caso⁶ —lo que

⁵ Ver, por ejemplo, en el caso *El Amparo vs. Venezuela*, las víctimas y la CIDH planteaban modificaciones a las normas que regulan la jurisdicción militar, medidas de restablecimiento del honor, el establecimiento de una fundación, que fueron controvertidas por el Estado y, finalmente, no aceptadas.

⁶ La CNDDHH y CEJIL solicitaron a la Corte que “no solo establezca las violaciones en concreto de los artículos violados en la Convención en las que ha incurrido el Estado en virtud de los hechos reconocidos por el honorable gobierno, sino que también establezca de manera específica en el resolutivo de la sentencia: la necesidad de esclarecer los hechos de modo de proteger el derecho a la verdad, la necesidad de investigar y de castigar a los culpables de estos trágicos hechos, la incompatibilidad de las leyes de amnistía con la Convención Americana y también específicamente —y con el objeto de remover los obstáculos para el efectivo castigo y sanción de los

El papel transformador de la Corte IDH

en ese momento no tenía precedentes— y en una formulación que no riñera con la doctrina y jurisprudencia local. Esta fórmula propuesta tuvo el respaldo tanto de la CIDH como del Estado.⁷

A su vez, es importante mirar el contexto en el que la decisión se emitió. El Sistema Interamericano tenía credibilidad en sectores democráticos de la sociedad y el Estado peruano, dado el rol de denuncia activa de la CIDH durante el gobierno de Fujimori. A su vez, el movimiento de derechos humanos peruano, uno de los más fuertes en nuestra región, cumplió un papel clave contribuyendo a la transición democrática.⁸ Hasta la actualidad, las organizaciones peruanas apuestan al Sistema Interamericano como un espacio clave para defender el Estado de derecho en el país.

Asimismo, los vínculos construidos con sectores democráticos dentro de la prensa fueron de gran relevancia para esclarecer la verdad en torno a graves violaciones de derechos humanos, para generar mayor debate social y apoyo a las causas de la verdad, la justicia y contra la corrupción, así como para sostener, a mediano plazo, el debate sobre las consecuencias en derechos humanos de ciertas decisiones judiciales y del ámbito ejecutivo. Estas relaciones reforzaron mutuamente la legitimidad y efectividad del Sistema.

responsables— que la Corte establezca la obligación del Estado de dejar sin efecto las leyes de amnistía”.

⁷ El gobierno de transición en representación del Estado peruano prefería la búsqueda de un acuerdo amistoso y la remisión de la solución a una serie de compromisos y alternativas para explorar caminos para la superación de la impunidad. La fórmula propuesta fue rechazada luego de idas y vueltas de una negociación que incluyó a quienes estábamos en Costa Rica y a los colegas que hacían la evaluación política sobre la viabilidad de la propuesta en el contexto en Lima.

⁸ Al 2013, el Estado peruano tenía el mayor número de casos a nivel de la Corte Interamericana: de 193 casos de la Corte, 28 eran peruanos, lo cual representaba el 14% del total, mientras que 21 de los 28 casos correspondían a temas de justicia transicional. Ver Boti Bernardi, Bruno, “Transitional Justice and the Inter-American Human Rights System in Peru: The Role of Anti-and Pro-compliance Constituencies”, en Engstrom, Par (ed.), *The Inter-American Human Rights System: Impact Beyond Compliance*, Londres, Reino Unido, Palgrave Macmillan, 2019, p. 224.

VIVIANA KRSTICEVIC

Finalmente, es fundamental observar a los actores y sectores democráticos que actúan como vehículos para hacer posible el impacto dentro del Sistema. La implementación de las decisiones del Sistema Interamericano en estos casos requirió de un trabajo activo y vigilante de las personas amparadas por la sentencia y sus representantes, rodeados asimismo por numerosos aliados que apoyaron el proceso. Ello ha permitido que las sucesivas decisiones del Tribunal hayan contribuido a redirigir el curso de la búsqueda de verdad y justicia en el Perú con un impacto directo en las acciones del Poder Ejecutivo y judicial por más de una década y media.⁹

Como representante de cientos de víctimas frente al Sistema, no puedo dejar de mencionar como un logro que los procesos ante la Corte Interamericana hayan tenido un efecto reparador y transformador en la vida de muchas personas. Tener un espacio donde se sienten escuchadas, conseguir una decisión que ratifique y reconozca las violaciones y aspire a su reparación integral ha resultado en que muchas de las víctimas de estos procesos internacionales hoy día hayan decidido alzar sus voces y se hayan convertido en estandartes de la defensa de derechos en sus países y en la región, por ejemplo, Alberto Cantoral Benavides, Gisela Ortiz, Emma Molina, Linda Loayza, Patricia Gualinga, Valentina Rosendo Cantú y muchas otras. En ese sentido, la Corte ha actuado, y esperamos que lo siga haciendo, garantizando el rol central de las víctimas en la protección regional.

A su vez, el trabajo del SIDH ha reforzado su propia autoridad y legitimidad en su interacción con actores sociales e institucionales en Perú. De igual forma ha irradiado a otros actores dentro y fuera de la región. Así, la decisión de la Corte IDH en *Barrios Altos* fue determinante en los desarrollos de jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Argentina en el caso *Simón*, que

⁹ Entre el 2005 y el 2013, 46 casos de derechos humanos relacionados con el periodo de violencia peruano (años ochenta y noventa) tuvieron 60 sentencias, en las cuales 67 perpetradores fueron condenados. Ver Boti Bernardi, Bruno, “Transitional Justice and the Inter-American Human Rights System in Peru: The Role of Anti-and Pro-compliance Constituentcies”, p. 225.

El papel transformador de la Corte IDH

limita el alcance de las leyes de impunidad para crímenes cometidos en la dictadura de dicho país. A su vez, *Barrios Altos* es una decisión ampliamente citada en decisiones de tribunales y órganos de monitoreo a nivel internacional y nacional.

UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS DE LOS FACTORES CLAVE PARA EXPLICAR EL IMPACTO DEL TRIBUNAL: ¿QUÉ EXPLICA QUE UNA CORTE CON MENOS DE 300 FALLOS EN SU HABER TENGA UN IMPACTO DE ESA MAGNITUD?

Los impactos del trabajo de Tribunal son notables bajo cualquier estándar, pero más aún si tomamos en cuenta que ha emitido menos de 300 fallos. Sin ánimo de ser exhaustiva, quisiera enumerar algunos factores que contribuyeron a este nivel de impacto.

En primer lugar, menciono su capacidad y osadía al innovar en cuestiones de derecho y procedimiento para que su actuación no respondiera a un ideal moldeado en otros contextos, sino que fuera efectivo para abordar las complejas realidades de nuestra región. De esa manera, la Corte fue más allá de las soluciones de su par europeo o de los órganos de tratados de Naciones Unidas, a fin de responder a las realidades de violencia, impunidad y discriminación estructural que nos asolan.

En desarrollo de su mandato, el Tribunal tuteló los derechos de quienes fueron afectados de manera directa generando también un impacto que se refleja, mucho más allá, en el estudio de las causas y las consecuencias de las violaciones; la mirada sobre los antecedentes, patrones, prácticas y políticas que rodearon los sucesos sometidos ante el Tribunal; en procesos orales donde se debatieron temas centrales para las naciones; en las reparaciones ordenadas; en el desarrollo del control de convencionalidad; en el establecimiento de un complejo sistema de supervisión de sus decisiones; y en el interés del Tribunal de pulir sus decisiones de modo que fueran relevantes a los procesos de carácter jurídico, político y social de las naciones americanas, entre otros. La ampliación de la agenda de derechos impulsada por la Corte fue clave para su legitimidad y autoridad.

VIVIANA KRSTICEVIC

En segundo lugar, en mi opinión, un factor importante para explicar el impacto del trabajo de la Corte está vinculado a las condiciones de recepción de la actuación del Sistema. El inicio del trabajo contencioso más consistente del Tribunal coincide en parte de la región con procesos de transición o consolidación de la democracia, tras las dictaduras y conflictos armados que plagaron la región en los años setenta y ochenta. Al finalizar estos procesos nuestras sociedades trazaron hojas de ruta con refuerzos dirigidos a la protección de derechos a fin de que las tragedias del pasado no se repitiesen, alzando las voces y exigiendo un nunca más.

Ello se tradujo incrementalmente en normas que reconocieron con rango constitucional a la Convención Americana y otros tratados de derechos humanos, pero también en una serie de actores políticos y sociales comprometidos con la democracia y con la protección de los derechos fundamentales.¹⁰ Los actores clave —algunos que preceden las aperturas democráticas— incluyen diversas expresiones organizativas agrupadas en el movimiento de derechos humanos (asociaciones de víctimas, organizaciones no gubernamentales, etc.), pueblos indígenas, y otros movimientos sociales y políticos que adoptan una agenda de derechos humanos.

Un tercer factor a tener en cuenta, el cual considero que tenemos que estudiar en mayor profundidad, es el papel de la CIDH frente a algunas situaciones de violaciones sistemáticas de derechos, que abonó a la legitimidad del Sistema en su conjunto para actuar en diversas coyunturas, y redundó en su papel decisivo cuando se generaron cambios políticos en varios países de la región; el caso de Argentina ilustra este fenómeno con claridad.¹¹

¹⁰ No afirmo que estábamos ante el fin de la historia, ni que este haya sido un proceso lineal e idéntico en todas las regiones y países, pero más allá de los severos problemas de derechos humanos que subsistían, el discurso y la promesa de buena parte de los Gobiernos —de manera individual y colectivamente— y de otros actores sociales clave en la sociedad, se expresó en compromisos de protección de derechos y de la democracia. Un ejemplo de ello fue la resolución sobre acción colectiva contra los golpes de Estado de la AG de la OEA, la Carta Democrática Interamericana, etcétera.

¹¹ Entre el 6 y el 20 de septiembre de 1979, durante el periodo de la dictadura argentina, la Comisión Interamericana realizó una visita *in loco* al país, en

El papel transformador de la Corte IDH

Así las decisiones iniciales del Tribunal en algunos países fueron precedidas por el trabajo de respuesta rápida, monitoreo e interlocución política y social de la CIDH. En algunas coyunturas, Naciones Unidas tuvo también un papel central en avanzar una agenda común a través de casos, reportes o presencia física —con las oficinas del Alto/a Comisionado/a de Derechos Humanos.

LOS DESAFÍOS: NO TODAS SON LUCES, NI LAS LUCES TIENEN EL MISMO VOLTAJE

Pese a las luces y logros de la Corte IDH, hay importantes deudas pendientes en la protección efectiva de los derechos de las víctimas. A los efectos de esta presentación voy a enumerar cuatro desafíos que la Corte puede tener. En primer lugar, muchas víctimas que acceden al Sistema no tienen una respuesta oportuna a sus reclamos tanto por la demora procesal como por la dilación en el cumplimiento de las decisiones que las benefician. Esta realidad es una de las sombras y desafíos del Tribunal para garantizar los derechos de las víctimas y mantener su legitimidad.

La Corte interviene en situaciones que, en promedio, llevan más de 10 años ante la CIDH y están alejadas en el tiempo de los hechos que dieron origen a la demanda. Las demoras no son responsabilidad primordial de la Corte en la medida en que el retraso ocurre en el seno de la CIDH, pero lo cierto es que, con los recursos y la organización del trabajo actual, muchos reclamos justos quedarán sin respuesta.

Respecto de este tema, el Tribunal tiene la posibilidad de abonar a que existan respuestas en tiempo y forma a través del desarrollo de su jurisprudencia. Por ejemplo, reevaluando el valor jurídico de los informes de fondo de la CIDH con relación a los países que ratificaron la Convención Americana o dando guías

la cual se entrevistó con autoridades públicas, expresidentes, religiosos, organizaciones de derechos humanos, etc., con el fin de observar la situación de vulneración de derechos humanos en Argentina. El 20 de septiembre de 1979 emitió su Informe formulando recomendaciones preliminares sobre la situación de desaparecidos, detenidos, régimen carcelario, jurisdicción militar y garantías procesales.

VIVIANA KRSTICEVIC

para la acumulación de casos, o simplemente adoptando medidas y garantías de no repetición que refuercen la institucionalidad, eviten la repetición de violaciones estructurales o empoderen a actores clave para el cumplimiento efectivo y oportuno de sus decisiones.¹²

En esta área, la CIDH debería considerar actividades de cooperación para el cumplimiento de los mismos objetivos. Pero a la Corte le cabe de modo directo asegurar el cumplimiento efectivo y oportuno de sus fallos a fin de garantizar los derechos de las víctimas.

En segundo lugar, es clave que la Corte aborde el impacto y cumplimiento diferenciado de sus decisiones en diversos países. En nuestra experiencia, la efectividad del Tribunal en Perú en los últimos 18 años no es similar a la de Venezuela o a la de República Dominicana en el mismo período. Sin quitar el valor a las decisiones emitidas, lo cierto es que, en el caso de estos últimos dos países, las sentencias de la Corte no han cumplido su propósito de tutela efectiva de derechos. Lo que nos lleva a pensar que el trabajo de la Corte sobre el tiempo tiene luces, pero no todas tienen el mismo voltaje.

Así, es clave comprender la relación entre la protección nacional y la internacional, y en particular la efectividad del Sistema Interamericano y de las decisiones de la Corte IDH, a efecto de trazar una hoja de ruta institucional que apunte los factores determinantes para que el Sistema sea capaz de garantizar el cumplimiento pleno de las medidas estructurales emitidas en las sentencias. En ese sentido, quizás se debe apostar más por

¹² Empoderamiento no solo a las víctimas o a los movimientos de derechos humanos, sino también a autoridades judiciales y fiscales frente a interferencias de otros poderes del Estado. Por ejemplo, en los procesos de la “parapolítica” en Colombia, la Comisión otorgó medidas cautelares a cuatro magistrados y un auxiliar, debido a las amenazas que recibían por procesos seguidos en contra de congresistas. Ver Parra-Vera, Oscar, “Institutional Empowerment and Progressive Policy Reforms: The Impact of the Inter-American Human Rights System on Intra-state Conflicts”, en Engstrom, Par (ed.), *The Inter-American Human Rights System: Impact Beyond Compliance*, Londres, Reino Unido, Palgrave Macmillan, 2019, p. 147.

El papel transformador de la Corte IDH

el afianzamiento de la relación con el poder judicial como vía privilegiada para la ejecución de las decisiones que expresa la Corte a través del control de convencionalidad; a través del fortalecimiento de la institucionalidad. Sin embargo, los procesos de cumplimiento no dependen únicamente de la institucionalidad, sino que reflejan los cambios que se generan a partir de habilitar espacios de reclamo y la protección de dichos espacios.

Es importante para ello, reconocer la labor de las víctimas y del movimiento de derechos humanos para avanzar las causas de la justicia a nivel nacional e internacional. Si miramos la trayectoria de derechos humanos en América Latina, no es posible explicar los avances en el Sistema sin su participación. La capacidad transformadora del SIDH en nuestras sociedades se da gracias al involucramiento de todos sus actores, entre ellos las víctimas, las personas defensoras y el movimiento de derechos humanos. A su vez, la Corte en la protección de derechos y la generación de espacios habilitantes.

En tercer lugar, la Corte debe seguir considerando el contexto regional y global en el que opera, para mantener una mirada aguda sobre las realidades más apremiantes del hemisferio. Así, la migración y sus efectos, el tráfico de personas, la violencia, los ataques en aumento a los defensores, la defensa del medioambiente, la desigualdad social o la responsabilidad del Estado frente a violaciones cometidas por actores no estatales representan desafíos críticos de la región. Por ello, en el desarrollo de estándares, el Tribunal no debe dar pasos al costado que lo dejen al margen de la posibilidad de analizar vulneraciones de derechos fundamentales en estas áreas o de emitir reparaciones adecuadas para abordarlas.

Por último, una medida clave para fortalecer la legitimidad del Sistema es el perfeccionar los mecanismos de selección de los integrantes de la Corte para reflejar las condiciones de mérito y experticia, sumada a la diversidad de sistemas jurídicos, el balance de género y la diversidad de experiencias y tránsitos vitales. He aquí uno de los espacios donde los procedimientos de nominación y votación existentes no garantizan un resultado adecuado que fortalezca la legitimidad del Tribunal. Por décadas, hemos tenido una corte internacional de derechos humanos sin represen-

VIVIANA KRSTICEVIC

tación de mujeres, sin contar hasta hoy con un miembro de un pueblo indígena y, en los últimos años, la experticia en derecho internacional de los humanos no ha sido un factor fundamental para la selección a nivel nacional. Los Estados aquí tienen una deuda pendiente que es urgente abordar.

CONCLUSIÓN

Para concluir, hoy reconocemos los grandes logros que la Corte Interamericana ha cosechado en estos 40 años y nos llena de alegría a quienes la hemos acompañado. Por ello miramos al futuro del SIDH con esperanza, reconociendo que estamos pasando por un momento histórico crítico en el que se están cuestionando a nivel global muchos de los avances conseguidos en materia de derechos humanos. Hoy más que nunca, necesitamos una Corte fuerte, con capacidad de resolver un mayor número de casos e irradiar sus decisiones para lograr cambios sobre los problemas estructurales que enfrenta el continente. No estamos en el momento de la deferencia, sino de la acción decidida.

Celebramos una Corte Interamericana que siga haciendo camino, que tenga una inserción social e institucional que permita garantizar un accionar a la medida de las necesidades del hemisferio. Así como los logros no llegaron solos, el futuro de nuestro Sistema Regional depende también de todas y todos.