

Víctimas sin mordaza

El impacto del sistema interamericano en la
justicia transicional en Latinoamérica: los casos
de Argentina, Guatemala, El Salvador y Perú

Título original en inglés:

Victims Unsilenced. The Inter-American Human Rights System and Transitional Justice in Latin America

Primera edición en inglés, 2007

La versión en inglés se llevó a cabo gracias al generoso apoyo de United States Institute of Peace (USIP)

Diseño de portada y diagramación de la versión en inglés:

Miki Fernández (Washington, D. C.)

miki@ultradesigns.com

Traducción de los textos en español para la versión en inglés:

Gabriela Inés Haymes

Coedición: Due Process of Law Foundation y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Traducción:

Gabriela Inés Haymes

Editora en español:

Mónica Ávila

Diseño de portada de la edición en español:

Miki Fernández

Adaptación de portada:

Edgar Sáenz Lara

D. R. © 2007, Due Process of Law Foundation

Washington, D. C. 20036

www.dplf.org

D. R. © 2007, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Av. Chapultepec 49, Centro Histórico

06040 México, D. F.

www.cd hdf.org.mx

ISBN: 978-970-765-092-3

Ejemplar de distribución gratuita. Prohibida su venta

Impreso en México *Printed in Mexico*

Siglas

Introducción

1. Guatemala

Marcie M.

Casos que se tra-

Reconocimiento

reconocer

Intereses, perso-

Las reparaciones

Acciones ter-

y a otorga-

Medidas de r-

Reparacione-

El eslabón p-

La opinión d-

Conclusiones

2. El Salvador

Benjamín

Una relación di-

de 1969

estudiar la posibilidad de hacerlo”), es francamente desalentador. Propongan una “comisión independiente” para el respeto de los derechos, la verdad, una cachetada inmerecida e innecesaria en el rol de los abogados independientes de defensa de los derechos humanos en el caso de que el rol fuera suficiente o no los conmoviera demasiado, un abierto desafío al papel y el trabajo del Defensor del Pueblo.⁶⁹

El inicio auspicioso de una saga de 20 años que hizo padecer a un país en un conflicto armado interno de proporciones enormes y bajo un régimen que destruyó el Estado de derecho en Perú. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue un actor clave en estas dos décadas, su presencia fue menos importante, aunque cumplió un rol importante al recoger en este texto. En la segunda nos mostró lo mejor del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos es capaz de proponer. En esta obra, muchos actores nacionales e internacionales se ven en escena para permitir, en una conflictiva trama, que hoy la reparación estén más cerca que nunca de las víctimas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos difícilmen-

5. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Ariel E. Dulitzky¹

Si alguien le preguntara a personas informadas sobre la importancia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Sistema Interamericano) para fortalecer los procesos de justicia transicional en la región, seguramente la mayoría respondería de inmediato, citando la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte o Corte Interamericana) en el caso Barrios Altos de Perú² o la recientemente adoptada en el caso Almonacid de Chile.³

Si a aquellas personas se les insistiera aún más para que citaran alguna contribución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, Comisión o Comisión Interamericana) a la justicia transicional en América Latina, posible-

¹ Secretario ejecutivo adjunto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las opiniones del presente artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen la responsabilidad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ni de la Organización de los Estados Americanos. Agradezco el apoyo de Federico Silva en la investigación y a Melanie Blackwell en la edición del presente artículo, que fue redactado y concluido con anterioridad a la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Almonacid (Chile, citada en nota 3). Solamente se han incluido algunas referencias a dicha sentencia en ciertas secciones sin que se haya analizado completamente, por tales motivos, el efecto que pueda tener en el futuro.

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Barrios Altos, sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C, núm. 75.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Almonacid Arellano y otros, sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C, núm. 154.

mente recordarían los Informes 28 o 29 de 1992 sobre las llamadas "leyes de amnistía" en Argentina y Uruguay.⁴

No se puede, sin embargo, analizar la contribución del Sistema Interamericano de Derechos Humanos exclusivamente a través de las decisiones y acciones de la Comisión y de la Corte. En el Sistema Interamericano intervienen cuatro actores esenciales: los estados, creadores y responsables de la implementación de sus obligaciones internacionales; los órganos políticos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) como supuestos garantes colectivos del sistema,⁵ la propia Comisión y la Corte, así como las víctimas y organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto, se deben analizar al menos las interacciones entre estos diferentes actores y las condiciones que permiten que se avance en materia de justicia, verdad y reparación en función de aquéllas.

La visión del sistema desde la perspectiva de los casos resueltos es limitada y problemática. Por un lado, una simple visión casuística judicializada del Sistema Interamericano (casos Barrios Altos o Almonacid) no permite desentrañar su verdadera contribución. ¿Es acaso suficiente el simple análisis del contenido de una sentencia para saber si el Sistema Interamericano está desempeñando el papel al que está llamado? ¿Una aproximación interamericana puramente judicializada permite responder a las demandas de verdad, justicia y reparación de las víctimas? Aun si se respondiese que la mejor opción ante las necesidades en materia de justicia transicional es una respuesta judicial interamericana, todavía cabe preguntarse cuál es la función de la Comisión en esta aproximación casuística judicializada.

Así pues, resulta indispensable mirar al Sistema Interamericano desde la perspectiva de las diferentes facultades asignadas a la Corte y a la Comisión, particular-

⁴ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1992-1993, Informe núm. 28/92, Casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311, Argentina, 2 de octubre de 1992; Informe núm. 29/92, Casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 y 10.375, Uruguay, 2 de octubre de 1992.

⁵ Aquí presumimos que los órganos políticos de la OEA, es decir, la Asamblea General, el Consejo Permanente, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos y la Secretaría General son algo diferente de la simple sumatoria de la voluntad individual de cada Estado miembro.

mente a esta
cómo ha util
bate público
tribución es
que la ley de
bre Derecho
por el contr
Comisión de
archivos his
adopción de
mente adopt
militar,¹⁰ o q
de que se co
ción de la le
crímenes int
universal.¹⁴

Algunas de e
vas. Al menc
son una refle
condiciones

⁶ Informe An
96, Casos n

⁷ El 11 de juli
los artículos
Chile, en el

⁸ Los entonce

⁹ Véase CIDH,

¹⁰ Caso Reggie
Humanos de
teramerican
de Derecho

¹¹ Informe sob
Doc. 28 rev.

¹² Recomenda

¹³ Resolución

¹⁴ Recomenda

ormes 28 o 29 de 1992 sobre las llamadas "leyes de Uruguay".⁴

analizar la contribución del Sistema Interamericano exclusivamente a través de las decisiones y acciones de la Comisión Interamericana intervienen cuatro actores principales y responsables de la implementación de sus mandatos: los órganos políticos de la Organización de los Estados Americanos, los supuestos garantes colectivos del sistema,⁵ la propia Comisión Interamericana, las víctimas y organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto, al menos las interacciones entre estos diferentes actores permiten que se avance en materia de justicia, verdad y reparación de aquéllas.

Desde la perspectiva de los casos resueltos es limitada y promueve una simple visión casuística judicializada del Sistema Interamericano (los Altos o Almonacid) no permite desentrañar su veracidad. Incluso el simple análisis del contenido de una resolución del Sistema Interamericano está desempeñando el papel de una aproximación interamericana puramente judicializada. Las demandas de verdad, justicia y reparación de las víctimas, pese a que la mejor opción ante las necesidades en materia de justicia es una respuesta judicial interamericana, todavía cabe cuestionar la función de la Comisión en esta aproximación casuística ju-

no es posible mirar al Sistema Interamericano desde la perspectiva de las facultades asignadas a la Corte y a la Comisión, particular-

Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1992-1993, Informe Anual, párrafos 7, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311, Argentina, 2 de octubre de 1992, Casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 y 10.375 de octubre de 1992.

Los órganos políticos de la OEA, es decir, la Asamblea General, el Consejo Interamericano de Asuntos Jurídicos y Políticos y la Secretaría General son algo distintos a la voluntad individual de cada Estado miembro.

mente a esta última. Si se analiza de manera exclusiva la Comisión, se observa cómo ha utilizado distintas herramientas a su disposición para insertarse en el debate público sobre justicia transicional. Cabe preguntarse, sin embargo, si su contribución es a causa de su resolución, reiterada en múltiples casos, en que señala que la ley de autoamnistía de Chile es contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶ hasta finalmente enviar un caso chileno a la Corte,⁷ o si por el contrario fue más importante que tres comisionados testificaran ante la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú⁸ (CVR), o que entregara todos sus archivos históricos a la Comisión de la Verdad de Panamá,⁹ o que solicitara la adopción de medidas provisionales a favor de dos niños que habían sido ilegalmente adoptados por los captores de sus padres en Argentina durante la dictadura militar,¹⁰ o que adoptase un informe sobre El Salvador inmediatamente después de que se conocieron los resultados de su Comisión de la Verdad y la aprobación de la ley de amnistía,¹¹ o quizá por la adopción de resoluciones sobre asilo y crímenes internacionales,¹² sobre el juzgamiento de éstos¹³ o sobre jurisdicción universal.¹⁴

Algunas de estas y otras preguntas que puedan surgir no tienen respuestas definitivas. Al menos nosotros no las tenemos. Los artículos que componen este volumen son una reflexión colectiva que permite avanzar en el debate profundo sobre las condiciones de éxito de un sistema regional de derechos humanos, un cuestiona-

⁶ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1996. Informe núm. 34/96, Casos núm. 11.228, 11.229, 11.231 y 11.282, Chile, 15 de octubre de 1996.

⁷ El 11 de julio de 2005 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con los artículos 51 y 61 de la Convención Americana, presentó una demanda contra el Estado de Chile, en el caso Luis Almonacid Arellano (núm. 12.057). Véase la nota 3.

⁸ Los entonces comisionados Marta Altoaguirre, Robert Goldman y Juan Méndez.

⁹ Véase CIDH, comunicado de prensa 10/01, al culminar su visita a Panamá.

¹⁰ Caso Reggiardo Tolosa. Resolución de la presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 19 de noviembre de 1993. Medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República Argentina, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie E, núm. 1, d.C. XVII (1993).

¹¹ Informe sobre la Situación de los derechos humanos en El Salvador 1994 (OEA/Ser. L/V/II.65. Doc. 28 rev. 11 de febrero de 1994).

¹² Recomendación sobre asilo político y su relación con crímenes internacionales de 2000.

¹³ Resolución núm. 1/03, sobre juzgamiento de crímenes internacionales.

¹⁴ Recomendación sobre jurisdicción universal y Corte Penal Internacional de 1998.

miento de cómo se mide el "éxito", y un análisis del perfil necesario del Sistema Interamericano para confrontar las demandas actuales de la región. Lo que es cierto es que la justicia transicional, y de manera más general la transición de dictaduras y guerras civiles a sistemas democráticos débiles con problemas estructurales e institucionales en materia de derechos humanos aún irresueltos, obliga a reflexionar sobre el Sistema Interamericano, el tipo de casos que resuelven la Comisión y la Corte, la forma de trabajo de ambos órganos y las herramientas que utilizan, así como la nueva relación entre los distintos actores del sistema. Las líneas que siguen son apenas un esbozo para reflexionar sin pretender dar respuestas definitivas sino, más bien, incitar al debate colectivo.

LA VISIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Los objetivos del Sistema Interamericano

Tal y como se refleja en los artículos que siguen, no es posible responder a todas estas preguntas sin establecer previamente los propósitos, objetivos y mandatos que orientan las acciones del Sistema Interamericano. Se podrá considerar que su mejor contribución a la justicia transicional ha sido la decisión de la Corte en el caso Barrios Altos, si se piensa que lo fundamental es que un tribunal judicial internacional sienta las interpretaciones apropiadas de la Convención Americana y las reparaciones pertinentes, además de resolver mediante una sentencia judicial obligatoria. Por el contrario, podría creerse que el Sistema Interamericano sólo es efectivo si los tribunales nacionales aplican la Convención o siguen los razonamientos de los órganos interamericanos. O, podrá suponerse que el Sistema Interamericano fue efectivo cuando durante casi dos décadas siguió la evolución de la búsqueda de justicia, verdad y reparación en Argentina, al realizar el seguimiento constante de las recomendaciones de su Informe 28/92 hasta que, finalmente, la Corte Suprema de ese país declaró inconstitucionales dichas leyes, sin que la Corte Interamericana haya intervenido directamente en casos argentinos sobre la materia. ¿Acaso el espacio que brindó la Comisión, que no existía en el suramericano país, es el mejor ejemplo de efectividad para que las organizaciones de la sociedad civil pudiesen forzar al Estado a dar cuenta de sus acciones ante un tercero independiente, como la CIDH, y no permitir que la demanda de justicia, verdad y reparación fuera sólo una demanda más de un sector social?

En este apartado pretendemos primordialmente edificar la apreciación sobre la justicia transicional.

Protección de individuos

La protección internacional concreta de remediar una violación del derecho o libertad de justicia transicional es el tema de asegurar justicia

Todo el Sistema Interamericano en la Declaración Americana y sus postulados que "la protección es la guía principalísima de la Convención Americana de la protección"¹⁶ de la

Desde esta perspectiva, los mecanismos de medida situados para lograr este deber medirse en términos de las víctimas como pueden analizar todos los casos sentencias de la Corte como han sido violados por justicia, verdad y reparación americanos protegió esos de

¹⁵ Considerando tercero de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobado mediante la que se aprueba

¹⁶ Parte II de la Convención

¹⁷ A diferencia, por ejemplo, en el caso de los países americanos, consideraron que n

de el "éxito", y un análisis del perfil necesario del Sistema confrontar las demandas actuales de la región. Lo que es transicional, y de manera más general la transición de sistemas democráticos débiles con problemas estructurales en materia de derechos humanos aún irresueltos, obliga al Sistema Interamericano, el tipo de casos que resuelven la forma de trabajo de ambos órganos y las herramientas que define la nueva relación entre los distintos actores del sistema. Las páginas que siguen apenas un esbozo para reflexionar sin pretender dar respuestas, más bien, incitar al debate colectivo.

DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

tema Interamericano

En los artículos que siguen, no es posible responder a todas las preguntas que plantea el establecimiento de los propósitos, objetivos y mandatos del Sistema Interamericano. Se podrá considerar que la decisión de la Corte en materia de justicia transicional ha sido la decisión de la Corte en materia de justicia transicional, si se piensa que lo fundamental es que un tribunal judicial interprete las interpretaciones apropiadas de la Convención Americana y las resoluciones pertinentes, además de resolver mediante una sentencia justa. Por el contrario, podría creerse que el Sistema Interamericano no funciona si los tribunales nacionales aplican la Convención o siguen los precedentes de los órganos interamericanos. O, podrá suponerse que el Sistema Interamericano es efectivo cuando durante casi dos décadas siguió la evolución de la justicia, verdad y reparación en Argentina, al realizar el seguimiento de las recomendaciones de su Informe 28/92 hasta que, finalmente, el gobierno de ese país declaró inconstitucionales dichas leyes, sin que el Sistema Interamericano haya intervenido directamente en casos argentinos. Acaso el espacio que brindó la Comisión, que no existía en el mejor ejemplo de efectividad para que las organizaciones de la sociedad civil presionaran al Estado a dar cuenta de sus acciones ante un tribunal independiente, como la CIDH, y no permitir que la demanda de justicia fuera sólo una demanda más de un sector social?

En este apartado pretendemos esbozar de manera sucinta los objetivos que consideramos primordiales en el Sistema Interamericano, ya que su identificación modifica la apreciación sobre el papel que ha desempeñado en materia de justicia transicional.

Protección de individuos

La protección internacional del individuo puede entenderse como la posibilidad concreta de remediar una violación a los derechos humanos, o como la salvaguarda del derecho o libertad en peligro en el caso específico. Obviamente en materia de justicia transicional esto se traduce, precisamente, en la posibilidad del sistema de asegurar justicia, verdad y reparación a los individuos concretos.

Todo el Sistema Interamericano está orientado hacia este objetivo principal. Así, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece en sus postulados que "la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución".¹⁵ En la misma línea, la Convención Americana establece que la Comisión y la Corte son los "medios de la protección"¹⁶ de los derechos enunciados.

Desde esta perspectiva pareciera que el sistema de casos, junto con los mecanismos de medidas cautelares y provisionales, es indudablemente el mejor situado para lograr este objetivo. La contribución del Sistema Interamericano deberá medirse en términos de si ha logrado justicia, verdad y reparación en el caso de las víctimas concretas que han acudido en busca de asistencia. Así se pueden analizar todos los informes sobre casos individuales de la Comisión y las sentencias de la Corte en las que se ha establecido que los derechos de las víctimas han sido violados porque el Estado no cumplió con sus deberes de garantizar justicia, verdad y reparación y, por ende, que la decisión de los órganos interamericanos protegió esos derechos.¹⁷

¹⁵ Considerando tercero de la Resolución XXX de la IX Conferencia Internacional Americana mediante la que se aprueba la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

¹⁶ Parte II de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁷ A diferencia, por ejemplo, de algunos órganos de Naciones Unidas que, en ciertos casos argentinos, consideraron que no tenían competencia temporal para resolverlos.

De manera formalista, la Comisión y la Corte han sido efectivas si se considera que la simple decisión de los órganos brinda una especie de remedio. Por supuesto, pensamos que el Sistema Interamericano ha sido plenamente útil y efectivo para la víctima si, además de haber obtenido una decisión favorable de un órgano internacional que en parte restituye su honor y dignidad, las resoluciones son cabalmente implementadas por los estados correspondientes. Creemos que la protección de los derechos se consigue no sólo a través de casos individuales. Se logra también cuando la Comisión solicita la adopción de medidas cautelares o la Corte otorga medidas provisionales para proteger a jueces, fiscales, testigos y víctimas procurando obtener justicia.¹⁸ De igual manera se consigue cuando un informe sobre la situación general de los derechos humanos en un país determinado¹⁹ o un pronunciamiento público contribuyen a impedir o limitar la impunidad en perjuicio de víctimas concretas,²⁰ y cuando las autoridades actúan en función de lo recomendado o manifestado por la Comisión.

Concientización sobre la situación de derechos humanos

Por concientización sobre la situación de derechos humanos, en el contexto del Sistema Interamericano, entendemos el papel que tienen los órganos de proveer información creíble y respetable sobre la estrategia global en materia de derechos humanos en un país determinado mediante la descripción de los patrones generales de actuación, su lógica y sus causas.²¹ La Convención Americana prevé específicamente que una de las funciones de la Comisión es "estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América".²²

¹⁸ En el año 2005, la Comisión otorgó 11 (once) medidas cautelares para proteger a este tipo de víctimas.

¹⁹ Quizás el informe sobre la Situación General de los Derechos Humanos en Argentina de 1980 es el ejemplo más paradigmático, en cuanto sirvió para dar a conocer circunstancias que hasta ese momento no habían sido tan profundamente documentadas.

²⁰ Por ejemplo, el reciente Comunicado de prensa 23/06: Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifiesta preocupación por decisión de la Corte de Constitucionalidad guatemalteca. Washington, D.C., 3 de julio de 2006.

²¹ Tom J. Farer, "The Future of the Inter-American Commission on Human Rights: Promotion versus Exposure", en Cox y Mendez, *El futuro del Sistema Interamericano*, p. 524.

²² Convención Americana, art. 41 a).

a formalista, la Comisión y la Corte han sido efectivas si se considera que la decisión de los órganos brinda una especie de remedio. Por supuesto que el Sistema Interamericano ha sido plenamente útil y efectivo si, además de haber obtenido una decisión favorable de un órgano que en parte restituye su honor y dignidad, las resoluciones son cumplimentadas por los estados correspondientes. Creemos que la protección de los derechos se consigue no sólo a través de casos individuales. Se consigue también cuando la Comisión solicita la adopción de medidas cautelares o la adopción de medidas provisionales para proteger a jueces, fiscales, testigos y víctimas procurando obtener justicia.¹⁸ De igual manera se consigue cuando un informe sobre la situación general de los derechos humanos en un país determina un pronunciamiento público que contribuyen a impedir o limitar la impunidad de víctimas concretas,²⁰ y cuando las autoridades actúan en función recomendada o manifestado por la Comisión.

atización sobre la situación de derechos humanos

cientización sobre la situación de derechos humanos, en el contexto del Sistema Interamericano, entendemos el papel que tienen los órganos de proveer una información creíble y respetable sobre la estrategia global en materia de derechos humanos en un país determinado mediante la descripción de los patrones generales de actuación, su lógica y sus causas.²¹ La Convención Americana prevé expresamente que una de las funciones de la Comisión es "estimular la conciencia sobre los derechos humanos en los pueblos de América".²²

En el año 2005, la Comisión otorgó 11 (once) medidas cautelares para proteger a este tipo de víctimas.

Un ejemplo más paradigmático, en cuanto sirvió para dar a conocer circunstancias que hasta ese momento no habían sido tan profundamente documentadas.

Un ejemplo, el reciente Comunicado de prensa 23/06: Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifiesta preocupación por decisión de la Corte de Constitucionalidad guatemalteca. Washington, D.C., 3 de julio de 2006.

1. J. Farer, "The Future of the Inter-American Commission on Human Rights: Promotion of Human Rights Exposure", en Cox y Mendez, *El futuro del Sistema Interamericano*, p. 524. Convención Americana, art. 41 a).

Entre los principales mecanismos de los que se vale la Comisión Interamericana se encuentra la elaboración de informes sobre países que, en general, preparan con posterioridad a una visita *in loco* a un Estado.²³ Uno de los propósitos de tales informes es "movilizar la opinión pública internacional dando testimonio fehaciente sobre situaciones de violaciones masivas [y] sistemáticas"²⁴ de los derechos humanos. Otro objetivo es formular recomendaciones concretas al Estado en relación con sus políticas públicas.

Un ejemplo del cumplimiento oportuno de esta función es el informe sobre El Salvador, que en 1994 criticó duramente la adopción de la Ley de Amnistía apenas días después de conocido el Informe de la Comisión de la Verdad, o el caso de Guatemala, cuando la CIDH aprobó un informe cinco años después de la firma de los Acuerdos de Paz para verificar los progresos realizados y resaltar las falencias identificadas. La Comisión también puede crear conciencia mediante análisis sobre situaciones generales. Así, en 1986, cuando se comenzaba a dar la apertura democrática en el Cono Sur, la CIDH indicó que la urgencia de una reconciliación nacional y de una pacificación social debían armonizarse con las ineludibles exigencias del conocimiento de la verdad y la justicia, e insistió en que toda la sociedad tiene el irrenunciable derecho de saber la verdad, así como las razones y circunstancias en las que los aberrantes delitos se cometieron, a fin de evitar que aquello vuelva a ocurrir en el futuro.²⁵ Asimismo, la CIDH estimula el conocimiento de aspectos específicos, a través de resoluciones sobre jurisdicción universal o crímenes internacionales.

Finalmente, la resolución de casos individuales no sirve únicamente al propósito de obtener justicia en una circunstancia concreta, sino que da cuenta de la situación subyacente del contexto general. Partiendo de la visión limitada que sostiene que la tarea principal del Sistema Interamericano se concentra en la tramita-

²³ Sobre las visitas *in loco* véase Tom Farer, "No Longer a Unicorn, Not Yet an Ox", *Human Rights Quarterly*, vol. 19, núm. 3, pp. 510-546 (1997).

²⁴ Presentación del Informe anual 1995 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por el presidente, decano Claudio Grossman, ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, 30 de abril de 1996, reproducido en Informe anual 1996, p. 890.

²⁵ Informe anual 1985/1986, capítulo V.

ción de casos individuales, puede entenderse que cada vez que la Comisión adopta un informe final o la Corte dicta una sentencia sobre algún aspecto central de la justicia transicional, las decisiones trascienden los casos individuales. Esto constituye un llamado de atención para el Estado, de que la práctica concreta cuestionada no es compatible con los estándares internacionales, por lo que debe ser corregida antes de que la situación se agrave. A la vez, la Comisión y la Corte le envían un mensaje de alerta a la comunidad internacional para que esté atenta de que en el Estado en cuestión hay ciertos hechos contrarios a las normas internacionales de derechos humanos. La ventaja principal de concientizar a través de casos individuales es que se despolitiza el tema, en tanto las conclusiones a las que arriban la Comisión y la Corte son producto de un debate jurídico entre el peticionario y el Estado.

Para asegurar el cabal cumplimiento de este objetivo, se debe garantizar la credibilidad de los órganos del Sistema Interamericano. Para que la Comisión y la Corte sean capaces de crear conciencia, es necesario que su mensaje sea escuchado y aceptado como objetivo, imparcial, fundamentado, razonado y razonable. La fuerza de los órganos interamericanos radica y reside exclusivamente en su capacidad de persuasión. Por ello su mensaje debe ser claro en cuanto a las obligaciones jurídicas en materia de verdad, justicia y reparación. Además, debe ser realista, lo que significa ser capaz de adaptar los principios jurídicos generales a los distintos contextos políticos y sociales y mantener siempre su independencia e imparcialidad.

Por ello, la Comisión y la Corte se deben preguntar y recordar a sí mismas, continuamente, a quién tienen que persuadir y a qué audiencia se dirigen. ¿Al propio Estado? Y, dentro del Estado, ¿simplemente al interlocutor directo de los órganos del sistema, es decir, a los ministerios de relaciones exteriores? ¿O principalmente a los jueces? ¿O a los legisladores? ¿A la OEA? ¿A la llamada "comunidad internacional"? ¿A las organizaciones de derechos humanos? ¿A las víctimas? ¿A la prensa? ¿A todos ellos? ¿Sólo a algunos? Los ejemplos de los países analizados en este volumen demuestran que la persuasión debe orientarse de la manera más amplia posible. Sólo cuando hay una audiencia considerable y una amplia conjunción de actores persuadidos por la legitimidad del mensaje interamericano, su imparcialidad, racionalidad y despolitización, se avanza con certeza en materia de justicia transicional.

Creación de un

Aún hoy, en algo en el que los ten y segura. Muchos poderes legislativos parlamentarios de derechos humanos o nazas, ejecuciones, americano tiene donde la sociedad sobre derechos humanos mejores estrategias

Este espacio puede discutir de manera: justicia, a la vez, mente ante acto puede tomar repres laborar con los límites, en principio sión como la búsqueda

El debate sobre facultades más procedimientos temáticos ha previsto audiencias de la Verdad gobierno uruguay

²⁰ En el Informe anual que, en el transcurso fueron objeto de audiencias otorgada por Situación de los D

individuales, puede entenderse que cada vez que la Comisión adopta la Corte dicta una sentencia sobre algún aspecto central de la al, las decisiones trascienden los casos individuales. Esto conside atención para el Estado, de que la práctica concreta cuestionable con los estándares internacionales, por lo que debe ser co que la situación se agrave. A la vez, la Comisión y la Corte le je de alerta a la comunidad internacional para que esté atenta do en cuestión hay ciertos hechos contrarios a las normas inter derechos humanos. La ventaja principal de concientizar a través ales es que se despolitiza el tema, en tanto las conclusiones a las omisión y la Corte son producto de un debate jurídico entre el Estado.

cabal cumplimiento de este objetivo, se debe garantizar la credibi nos del Sistema Interamericano. Para que la Comisión y la Corte e crear conciencia, es necesario que su mensaje sea escuchado o objetivo, imparcial, fundamentado, razonado y razonable. La ganos interamericanos radica y reside exclusivamente en su capa sión. Por ello su mensaje debe ser claro en cuanto a las obligacio materia de verdad, justicia y reparación. Además, debe ser rea nifica ser capaz de adaptar los principios jurídicos generales a los xtos políticos y sociales y mantener siempre su independencia e

misión y la Corte se deben preguntar y recordar a sí mismas, conti uen también tienen que persuadir y a qué audiencia se dirigen. ¿Al propio tro del Estado, ¿simplemente al interlocutor directo de los órganos decir, a los ministerios de relaciones exteriores? ¿O principalmente a los legisladores? ¿A la OEA? ¿A la llamada "comunidad interna organizaciones de derechos humanos? ¿A las víctimas? ¿A la prensa? ¿Sólo a algunos? Los ejemplos de los países analizados en este vo stran que la persuasión debe orientarse de la manera más amplia cuando hay una audiencia considerable y una amplia conjunción de adidos por la legitimidad del mensaje interamericano, su imparciali dad y despolitización, se avanza con certeza en materia de justicia

Creación de un espacio de diálogo democrático

Aún hoy, en algunos países latinoamericanos no existe un espacio público amplio en el que los temas de derechos humanos sean debatidos de manera democrática y segura. Muchas veces las deficiencias y debilidades en el funcionamiento de los poderes legislativos y judiciales impiden que estos temas sean discutidos en el debate parlamentario o judicial. En diversos países del hemisferio, los defensores de derechos humanos o los periodistas que informan sobre violaciones a los derechos humanos o actos de corrupción y abuso gubernamental son objeto de amenazas, ejecuciones o secuestros.²⁶ Por esta razón se considera que el Sistema Interamericano tiene como uno de sus objetivos principales la creación de un espacio donde la sociedad civil y el gobierno confronten, en un ámbito seguro, un debate sobre derechos humanos, en particular en lo que interesa a este libro: sobre mejores estrategias en materia de justicia, verdad y reparación.

Este espacio puede surgir en la tramitación de casos individuales en los que se discute de manera igualitaria si el Estado cumplió con garantizar el derecho a la justicia, a la verdad y a la reparación. El Estado y las víctimas debaten jurídicamente ante actores imparciales como la CIDH y la Corte. Además, el Estado no puede tomar represalias contra los denunciadores y está obligado a responder y colaborar con los órganos del sistema. El diálogo a través del sistema de casos permite, en principio, despolitizarlo, en el sentido de evitar que se perciba la discusión como la búsqueda de réditos políticos partidarios.

El debate sobre políticas públicas generales se da principalmente a través de las facultades más promocionales de la CIDH y, en particular, de la celebración de audiencias temáticas generales. Así, por ejemplo, en los últimos años la Comisión ha previsto audiencias sobre implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, o sobre los avances del actual gobierno uruguayo para limitar los efectos de la ley de impunidad en dicho país, o

²⁶ En el Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005 se manifestó que, en el transcurso de tiempo que éste abarcó, defensoras y defensores de derechos humanos fueron objeto de atentados contra su vida, algunos de los cuales se encuentran bajo la protección otorgada por los órganos del Sistema Interamericano. Véase también el Informe sobre la Situación de los Defensores y Defensoras de los Derechos Humanos en las Américas.

para analizar el Programa Nacional de Reparaciones en Guatemala.²⁷ En algunos casos dichas audiencias han facilitado el diálogo entre los gobiernos y las organizaciones de derechos humanos y ayudado a que los estados cuenten con la cooperación de organismos del Sistema Interamericano en la elaboración de políticas de derechos humanos, o en la determinación de los remedios disponibles. Muchas veces estas audiencias han servido simplemente para mantener un tema en la atención de la comunidad internacional hasta que aparezcan condiciones más propicias en lo nacional para avanzar en el diálogo sobre determinados aspectos de la justicia transicional.

Legitimación de actores

Las víctimas de violaciones de derechos humanos en América Latina, particularmente durante dictaduras o guerras civiles, no se distribuyen de manera indiscriminada entre la población. Una rápida generalización permite sostener que corresponden de manera desproporcionada a los pobres, a los sin tierra, a los que carecen de poder y a los miembros de minorías étnicas, raciales, culturales o políticas.²⁸ Las

²⁷ Ejemplos de debate de políticas públicas generales se concretaron en las audiencias llevadas a cabo en el 123° Periodo de Sesiones de la Comisión, que tuvo lugar entre el 11 y el 28 de octubre de 2005 y el 124° Periodo de Sesiones llevado a cabo en febrero/marzo de 2006, en el que se recibió información sobre Colombia, específicamente acerca del proceso de desmovilización, las violaciones del cese al fuego decretado por los líderes de las Autodefensas Unidas de Colombia y la aplicación de esta normativa tanto por parte de organizaciones de la sociedad civil como del Estado. Acerca de Uruguay, la Comisión analizó junto con el Estado y los peticionarios respectivos el cumplimiento de las recomendaciones de su Informe núm. 29/92, relativo a la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva de dicho país. La CIDH fue informada sobre diferentes iniciativas del gobierno del presidente Tabaré Vázquez en materia de búsqueda de personas desaparecidas en Uruguay durante la dictadura militar. En las audiencias sobre Perú, a las cuales concurren representantes del Estado y organizaciones no gubernamentales, los temas tratados fueron el cumplimiento que el Estado peruano le está dando a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) y la obligación estatal de investigar y juzgar crímenes internacionales. Otro ejemplo de debate de políticas públicas generales se plasmó en la información obtenida durante el 118° Periodo de Sesiones de la Comisión, que tuvo lugar en octubre de 2003, acerca de la ejecución del Programa Nacional de Reparaciones en Guatemala.

²⁸ Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005, introducción, párr. 3 y 4.

víctimas fueron, y en algunos casos siguen siendo, silenciadas por la fuerza, el miedo o la deslegitimación de su derecho a la crítica. Lo mismo sucede con las organizaciones de derechos humanos y con los abogados que defienden los derechos de las víctimas: en innumerables ocasiones son descalificados por los gobiernos. En el caso de la justicia transicional, más de una vez las autoridades han acusado de buscar venganza, reabrir heridas, traer temas del pasado o servir a intereses foráneos a quienes demandan verdad, justicia y reparación.

En este sentido el Sistema Interamericano tiene el papel fundamental de servir como vía de acceso para las mayorías silenciadas, así como de proveer legitimidad a las víctimas y sus representantes. El que un organismo internacional como la CIDH escuche y preste atención a lo que sostienen los diversos sectores es una manera de legitimarlos. La Comisión envía un signo claro a los estados: "estos sectores tienen un mensaje válido al que se le debe prestar atención. Además, el Sistema Interamericano legitima a los actores al impedir que sean criticados por el solo hecho de llevar su voz al foro internacional. Así, la Corte Interamericana, desde su primer caso contencioso, sostuvo que 'algunos de los señalamientos del gobierno' carecen de fundamento en el ámbito de la protección de los derechos humanos. No es admisible que se insinúe que las personas que, por cualquier título, acuden al Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos estén incurriendo en deslealtad hacia su país, ni que pueda extraerse de este hecho una sanción o consecuencia negativa".²⁹

Finalmente, la Comisión y la Corte se han mostrado extremadamente receptivas en cuanto a la necesidad de proteger a los miembros de la sociedad civil y de esta manera legitimar su trabajo. En el año 2005, por ejemplo, las medidas cautelares adoptadas por la Comisión fueron, entre otras, para proteger a testigos de violaciones de derechos humanos, en favor de miembros de organizaciones de derechos humanos, miembros de organizaciones sociales, en especial sindicatos y líderes indígenas. En este sentido, en el reciente Informe sobre la Situación de los Defensores y Defensoras de los Derechos Humanos en las Américas, la Comisión destaca la importancia crucial que desempeñan en sociedades democráticas. La CIDH señaló, asimismo, que la labor de defensoras y defensores, a través de la pro-

²⁹ Corte Interamericana, caso Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 144.

tección de individuos y víctimas de violaciones de derechos humanos, de la denuncia pública de injusticias que afectan a importantes sectores de la sociedad, y del necesario control ciudadano que ejercen sobre los funcionarios públicos y las instituciones democráticas, entre otras actividades, los convierte en una pieza irremplazable para la construcción de una sociedad democrática sólida y duradera.

Establecimiento de una cultura de derechos humanos

Latinoamérica no posee aún una cultura consolidada, aceptada y difundida de derechos humanos, en el sentido de que en la región todavía no hay una concepción social en la que los estándares de derechos humanos sean parte de la vida diaria de los ciudadanos, según la cual las autoridades sean responsables de los abusos en perjuicio de las libertades y el Poder Judicial funcione para proveer remedio en los casos de violaciones. El Sistema Interamericano debe servir como guía a los tribunales nacionales, las legislaturas y los gobiernos en sus esfuerzos para construir sociedades democráticas basadas en el respeto a los derechos individuales y en el Estado de derecho.

En este aspecto es fundamental el desarrollo de jurisprudencia que sienta estándares y fiscalice a los países. El sistema de casos permite ampliar y profundizar la democracia mediante la creación de cultura jurídica al interpretar las normas interamericanas. Asimismo, la actuación de los órganos del sistema de una manera compatible con esos mismos estándares sirve de ejemplo a las autoridades nacionales. Aquí la articulación de procedimientos que tiendan a la transparencia, que reduzcan la discrecionalidad y que fomenten la igualdad de las partes es indispensable. La consideración seria y pronta de cada reclamo es otro requisito indispensable derivado de este objetivo.

Al mismo tiempo, las audiencias, estudios temáticos, informes sobre países, así como las actividades promocionales de la CIDH, aportan a la creación de esta cultura democrática. El diálogo con los sectores sociales, la despolitización del debate, la formulación de recomendaciones, el señalamiento oportuno de problemas y la capacitación de funcionarios son elementos con los que la Comisión cuenta para coadyuvar a la creación de dicha cultura.

Pensar que
manos a la
Altos o Al
rechos hur
ce poca la
en el ejerci
ria de tram
fragmenta
más impor
justicia, ve

Desde el p
quincena c
cional logro
serán una r
lución de l
Interameri
que ocurri
mente refl
tema y rec
luego ante
tienen acc
indemniza
tos de sost
hechos de
Sugerente
nes duran
de las repa
al derecho
nar monto

³⁰ Corte In
de abril

EL PAPEL Y LA INTERACCIÓN DE LA COMISIÓN Y LA CORTE EN LA JUSTICIA TRANSICIONAL

Pensar que la mejor contribución del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a la justicia transicional es la decisión de la Corte sobre el caso de Barrios Altos o Almonacid implica partir del supuesto de que la mejor respuesta a los derechos humanos es la judicializada interamericana. Desde esta perspectiva, parece poca la relevancia otorgada al trabajo de la Comisión Interamericana, no sólo en el ejercicio de las facultades generales asignadas, sino específicamente en materia de tramitación de casos individuales. Pareciera sugerirse que una aproximación fragmentada mediante la quincena de casos resueltos anualmente por la Corte es más importante que una perspectiva global e integral de todas las demandas de justicia, verdad y reparación en la región y cómo las enfrenta el sistema.

Desde el punto de vista de los casos individuales, uno puede preguntarse si una quincena de decisiones de la Corte Interamericana en épocas de justicia transicional lograrán resolver las necesidades de nuestros países. O si, por el contrario, serán una réplica de los problemas de acceso inequitativo a la justicia. ¿Es la resolución de la masacre de Plan de Sánchez³⁰ la mejor estrategia que tiene el Sistema Interamericano para resolver la situación de impunidad de las más de 300 masacres que ocurrieron durante la política de tierra arrasada en Guatemala? ¿O simplemente refleja que una organización no gubernamental con conocimiento del sistema y recursos suficientes la pudo documentar y tramitar ante la Comisión y luego ante la Corte? ¿Qué sucede con las otras 300 masacres y víctimas que no tienen acceso al sistema? Las mismas interrogantes surgen al analizar los montos indemnizatorios decididos por la Corte como reparaciones, ¿cuáles son los efectos de sostener que los parámetros interamericanos, resueltos en función de los hechos de un caso concreto, deben ser utilizados como estándares nacionales? Sugerentemente se ha indicado que en Perú se han constatado 69 000 ejecuciones durante el conflicto armado interno. Si se pretendiera utilizar como parámetro de las reparaciones internas los montos que asigna la Corte en caso de violaciones al derecho a la vida, por cada persona ejecutada el Estado peruano debería abonar montos que oscilarían entre 80 000 y 200 000 dólares. Esto arrojaría un total

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Masacre Plan de Sánchez, sentencia del 29 de abril de 2004, Serie C, núm. 105.

aproximado entre 5.52 y 13.8 mil millones de dólares, lo que representaría un alto porcentaje del producto interno bruto o casi la totalidad del presupuesto anual del Estado peruano.³¹

Estas preocupaciones nos llevan a pensar que al enfocar el tema de la justicia transicional, el Sistema Interamericano y sus usuarios deben adoptar una visión integral, considerando la situación general de la región y las limitaciones, fortalezas, potencialidades y oportunidades que las distintas herramientas interamericanas ofrecen. Lo esencial es considerar que la Comisión y la Corte son dos órganos con funciones complementarias sin grado de jerarquía para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los estados parte de esta Convención (art. 33) y que no siempre la decisión judicial de un caso es la contribución más eficaz para avanzar hacia los objetivos de verdad, justicia y reparación en un país determinado. Esto no implica de manera alguna debilitar el sistema de casos, sino contextualizarlo y no sobredimensionarlo.

El análisis del Sistema Interamericano y su eficacia debe considerar las múltiples funciones que la Comisión tiene asignadas. Puede ocurrir que en ciertos momentos tramitar un caso individual no sea tan importante como producir una resolución que ayude a combatir la impunidad en un país determinado, o que influya en el debate parlamentario sobre una ley específica, o que facilite los procesos de extradición de personas acusadas de cometer graves violaciones a los derechos humanos. La Comisión también da pautas generales sobre cómo tratar un problema global, como en la situación de los hijos de personas desaparecidas³² o insistir en el nombramiento de una figura central para permitir que se implemente el programa de reparaciones en un país determinado,³³ antes que tramitar un caso concreto sobre una situación puntual y, quizá, no representativa de los problemas globales que enfrenta una sociedad. En un sistema con problemas crónicos de financiamien-

³¹ Pablo de Greiff, *The Handbook on Reparations*, Oxford University Press, 2006.

³² Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1987-1988. Estudio sobre la situación de los hijos menores de personas desaparecidas que fueron separados de sus padres y son reclamados por miembros de sus legítimas familias.

³³ Tercer Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Paraguay, 2001, en el que insistió en el nombramiento del Defensor del Pueblo, que tenía legalmente atribuida una función central en la implementación del programa de reparaciones en el país.

to no es siempre
rramientas al mis

Desde la perspec
materia de justic
vías para facilitar
cional. Así, la Co
la solicitud de me
te es el papel que
comparezca en to
damentos para es
les es concebido p
mientas creadas p
ello es importante
para utilizar el res
la OEA. Segundo,
de a las partes de
sión general y no
Comisión debería
la Corte, en el co

En materia de cas
sión es el órgano
simplemente con
Esto significa dos
misión tiene com
todos y cualquier
ratificado la Con
mayor cobertura g
do lugar, la Comis
creada en 1959 y

³⁴ Artículos 51, 61,

³⁵ Artículo 57 de la

³⁶ Artículo 35 de la
integran la OEA).

to no es siempre realista sostener que la mejor estrategia es utilizar todas estas herramientas al mismo tiempo.

Desde la perspectiva específica de las relaciones entre la Comisión y la Corte en materia de justicia transicional, debe considerarse que la primera tiene diversas vías para facilitar la contribución del Tribunal Interamericano a la justicia transicional. Así, la Comisión puede optar por la presentación de casos ante la Corte, la solicitud de medidas provisionales o de opiniones consultivas.³⁴ Tan importante es el papel que la Convención le asigna a la Comisión, que requiere que la CIDH comparezca en todos los asuntos bajo consideración de la Corte.³⁵ Hay dos fundamentos para esta exigencia. Primero, el sistema judicial de peticiones individuales es concebido por la Convención solamente como un aspecto de una de las herramientas creadas para promover y proteger los derechos humanos en la región. Por ello es importante que la Corte escuche a la Comisión en tanto órgano facultado para utilizar el resto de posibilidades en cooperación con los estados miembros de la OEA. Segundo; la Comisión representa el interés interamericano que trasciende a las partes de un caso concreto y es fundamental que la Corte escuche la visión general y no una particularizada.³⁶ En materia de justicia transicional, la Comisión debería presentar la dimensión real del caso concreto en evaluación de la Corte, en el contexto de los esfuerzos nacionales y regionales en curso.

En materia de casos concretos individuales debe tenerse en cuenta que la Comisión es el órgano principal de la Carta de la OEA (a diferencia de la Corte, que es simplemente convencional) y representa a todos los estados miembros de la OEA. Esto significa dos cosas respecto de la justicia transicional. En primer lugar, la Comisión tiene competencia para evaluar la situación de los derechos humanos en todos y cualquier Estado miembro de la OEA y no solamente en aquellos que han ratificado la Convención y aceptado la jurisdicción de la Corte. Esto le da una mayor cobertura geográfica al trabajo de la Comisión que al de la Corte. En segundo lugar, la Comisión tiene competencia para analizar situaciones desde que fue creada en 1959 y puede aplicar la Declaración Americana de Derechos y Debe-

³⁴ Artículos 51, 61, 63.2 y 64.1 de la Convención Americana.

³⁵ Artículo 57 de la Convención Americana.

³⁶ Artículo 35 de la Convención Americana (la Comisión representa a todos los miembros que integran la OEA).

res del Hombre para hechos anteriores a la ratificación de la Convención Americana. Con ello, la Comisión tiene una competencia temporal más amplia que la Corte, que sólo interviene para analizar hechos posteriores al momento de la declaración de aceptación de su competencia por el Estado respectivo. Esta distinción es esencial para países como Argentina, Chile, El Salvador y Brasil, que ratificaron la Convención o aceptaron la competencia de la Corte con posterioridad al retorno a la democracia o al concluir una guerra civil, lo que excluye, por lo tanto, del conocimiento de la Corte las violaciones graves, masivas y sistemáticas que se produjeron antes. En estos países la Corte, a diferencia de la Comisión, sólo puede conocer las violaciones a la justicia y no al derecho sustantivo,³⁷ por ejemplo, una masacre, ejecución extrajudicial o tortura. Una limitada excepción sería el caso de desapariciones forzadas en tanto delito continuado, aunque la Corte ha sido extremadamente restrictiva al respecto.³⁸

La Convención Americana le otorga a la CIDH la facultad de decidir si el caso debe ser conocido por el Tribunal Interamericano o, por el contrario, debe concluir con la decisión de la propia Comisión.³⁹ En la inteligencia de la Convención Americana, la decisión de la Corte o de la Comisión son igualmente importantes y eficaces para la protección y promoción de los derechos humanos y por eso le otorga al principal órgano consultivo de la OEA en materia de derechos humanos, es decir a la CIDH, la facultad de decidir cuál debe ser la palabra final. A nuestro entender, eso deja claro que la Convención Americana no considera que la mejor o única solución posible es la decisión judicial. En este sentido, se observa que

³⁷ Véase, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de la Comunidad Moiwana, sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C, núm. 124.

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Blake. Excepciones Preliminares, sentencia de 2 de julio de 1996, Serie C, núm. 27 y Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Hermanas Serrano Cruz. Excepciones Preliminares, sentencia de 23 de noviembre de 2004, Serie C, núm. 118.

³⁹ De acuerdo con los artículos 51.1 y 61, sólo la Comisión y los estados pueden remitir casos a la Corte. Hasta la fecha, solamente la Comisión ha hecho uso de esta facultad, con dos excepciones, el asunto Viviana Gallardo, en el que Costa Rica se autodemandó y el caso Lori Berenson, en que Perú presentó una demanda ante la Corte con posterioridad a la presentación de la demanda por parte de la CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos, asunto de Viviana Gallardo y otras, Serie A, núm. G 101/81, y Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Lori Berenson Mejía, sentencia de 25 de noviembre de 2004, Serie C, núm. 119.

la Comisión dur
en los casos sob
a la Corte. Sol
temas similares
acerca de la inc
vez que los div
la CIDH, ésta co
ser consolidad
ría con la sent

LA INTERACCIÓN

El papel que
internacional
si los estados
cia. Éste es el
deja el cumpl
nos. Los auto
plos nacional

En materia d
una relación
promisos int
tivas, judicia
justicia y rep
técnicas que
nes internac

Estos dos as
rían— entre
en materia
comunicac

Los capítulo
nicación. A

la Comisión durante años optó por publicar sus decisiones sobre leyes de amnistía en los casos sobre Argentina, Uruguay, Chile y El Salvador, en lugar de remitirlos a la Corte. Solamente varios años después envió algunos casos a la Corte sobre temas similares y no todos. En este sentido, la CIDH abrió una línea jurisprudencial acerca de la incompatibilidad de las leyes de autoamnistía con la Convención. Una vez que los diversos actores interamericanos absorbieron este trabajo pionero de la CIDH, ésta consideró que la mejor protección de los derechos humanos debía ser consolidada judicialmente a través de una decisión de la Corte, que se lograría con la sentencia en el caso Barrios Altos.

LA INTERACCIÓN DE LA COMISIÓN CON LOS ESTADOS: LA NECESIDAD DE UN DIÁLOGO

El papel que asumen los órganos estatales en la implementación del derecho internacional es fundamental. Las disposiciones internacionales sólo son operativas si los estados ponen en funcionamiento su sistema legal interno para darle eficacia. Éste es el aspecto más vulnerable o débil del derecho internacional, ya que deja el cumplimiento de sus obligaciones, en última instancia, a los órganos internos. Los autores de este volumen exponen varias de estas debilidades en los ejemplos nacionales que analizan.

En materia de justicia transicional, el Sistema Interamericano requiere establecer una relación dialéctica con el derecho interno. Este último debe aplicar los compromisos internacionales adquiridos a través de medidas legislativas, administrativas, judiciales o de la índole que sea necesaria y eficaz para garantizar verdad, justicia y reparación, mientras que el Sistema Interamericano, mediante las distintas técnicas que esbozamos, fiscaliza el accionar estatal en relación con las obligaciones internacionales para comprobar si la justicia está siendo garantizada.

Estos dos aspectos, aplicación y fiscalización, crean un diálogo —o al menos deberían— entre los actores que intervienen. La experiencia del Sistema Interamericano en materia de justicia transicional demuestra que hay distintos modos y grados de comunicación, desde simples monólogos hasta complejas formas de interacción.

Los capítulos nacionales muestran estas diversas posibilidades de diálogo y comunicación. Así, por ejemplo, puede haber excelentes relaciones entre los órganos

del sistema y los actores gubernamentales, pero con discursos paralelos. Un ejemplo sería el caso de El Salvador, donde las constantes decisiones de la Comisión sobre la Ley de Amnistía no han logrado encontrar un eco ni en el discurso ni en el accionar de los sucesivos gobiernos. Asimismo, el discurso interamericano no ha logrado generar una movilización social fuerte y efectiva que demande que las decisiones interamericanas sean implementadas.

Otro ejemplo es el caso chileno, en el que el Sistema Interamericano, a pesar de sus múltiples decisiones sobre la Ley de Autoamnistía, solamente fue un invitado menor a las discusiones sobre derechos humanos de los últimos años, tanto en los debates políticos como en las discusiones judiciales chilenas sobre casos concretos. Claro que la reciente sentencia en el caso Almonacid podría cambiar este análisis y demostrar que, en ciertas circunstancias, la voz de la Corte ayuda a profundizar la comunicación y el diálogo.

El ejemplo uruguayo presenta otras modalidades de diálogo. Tenso y confrontacional, en un momento llevó, incluso, a un intento por parte del gobierno de silenciar a la Comisión,⁴⁰ inexistente en otros momentos e incipiente en las actuales circunstancias, dando la impresión que hay interés de fortalecerlo. Esto se refleja en el creciente número de audiencias sobre dicho país en los últimos tres periodos de sesiones de la CIDH.

Argentina ofrece el ejemplo más complejo de una conversación permanente de ida y vuelta en la que se ve la interacción entre los esfuerzos nacionales y las respuestas interamericanas a través de casos ante la CIDH, audiencias, y utilización de precedentes interamericanos en el ámbito nacional. Cuando las voces interamericanas no eran o no son escuchadas internamente se volvía y se vuelve al foro de la CIDH para facilitar este diálogo y lograr ampliar el espacio de la conversación.⁴¹

⁴⁰ Mediante la solicitud de una opinión consultiva en la que se cuestionaba la facultad de la Comisión de analizar la compatibilidad de la ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado con la Convención Americana, véase OC-13/93 del 16 de julio de 1993, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie A, núm. 13 (1993).

⁴¹ Véase, entre otros, Martín Abregú, "La tutela judicial del derecho a la verdad en la Argentina", *Revista IIDH*, núm. 24, 1996, pp. 11-47.

Una forma ma
órganos intera
les en materia
una dimensión
protegidos en
cionamiento d
jurisdicción in
cias internaci
algún tribuna
de los derecho
tiza a toda per
curso efectivo
tos que violen
por quienes e
los tribunales
manos queda

Los jueces enf
ción, generalm
tos, reglamenta
nes. Sin embar
de Derechos
los tribunales
que en sus ale
les de derecho
cotidiana, ter
namiento jur
noamericano
derechos hum
trata de la pr
abogados. Inc
gados quiene
invocar aque

⁴² Art. 46.1.a c

⁴³ Convención

Una forma más limitada de análisis se circunscribe a las comunicaciones entre los órganos interamericanos de supervisión internacional y los poderes judiciales locales en materia de justicia, verdad y reparación. Los tribunales nacionales adquieren una dimensión especial por la función que tienen como garantes de los derechos protegidos en la Convención Americana. Ésta exige, previamente a la puesta en funcionamiento de su mecanismo de supervisión, el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna.⁴² De modo que, prácticamente, en todos los casos de denuncias internacionales por falta de justicia, verdad y reparación estará implicado algún tribunal nacional que falló en la obligación de garantizar el efectivo goce de los derechos reconocidos. A esto se aúna que la Convención Americana garantiza a toda persona el derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales, aun cuando tal violación sea cometida por quienes ejercen funciones oficiales,⁴³ con lo cual el papel fundamental que los tribunales nacionales tienen en la aplicación de los tratados de derechos humanos queda plenamente comprobado.

Los jueces enfrentados a casos que implican cuestiones de justicia, verdad y reparación, generalmente se refieren, de manera primaria, a constituciones, leyes, decretos, reglamentos y jurisprudencia nacional como reglas primordiales de sus decisiones. Sin embargo, los tribunales deberían tomar en cuenta el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La experiencia de la justicia transicional demuestra que los tribunales son más receptivos cuando hay una comunidad jurídica nacional que en sus alegatos judiciales invoca plenamente los instrumentos internacionales de derechos humanos y exige a los tribunales que los apliquen en su práctica cotidiana, teniendo en cuenta la posición jerárquica dentro del respectivo ordenamiento jurídico. Es cierto que la práctica de la gran mayoría de los jueces latinoamericanos es ignorar —en el plano nacional— la vigencia de los tratados de derechos humanos, pero esto se debe, entre otras razones y no necesariamente se trata de la principal, a que los mismos no son suficientemente invocados por los abogados. Independientemente de que el juez deba conocer el derecho, son los abogados quienes deben llamar la atención del tribunal sobre el derecho aplicable e invocar aquellas normas jurídicas que favorecen los intereses de su representado.

⁴² Art. 46.1.a de la Convención Americana.

⁴³ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 25.

Los resultados más promisorios en el diálogo entre la jurisprudencia interamericana y la nacional son aquellos en que los abogados invocan rutinariamente las normas internacionales y los jueces las aplican. Esto lleva a un reforzamiento mutuo, ya que los jueces las aplican porque los abogados las invocan, y éstos las esgrimen porque los magistrados las utilizan. La propia CIDH sigue de cerca estos procesos positivos, lo que la lleva a estar pendiente y a reaccionar ante decisiones nacionales en materia de justicia, verdad y reparación,⁴⁴ así como a fomentar, en lo posible, decisiones compatibles con los estándares internacionales.

Hay diferentes modos de recepción en el ámbito nacional de las decisiones del Sistema Interamericano, entendidas como la referencia que hace una corte nacional a una decisión internacional en un caso sometido a su conocimiento. Estas formas de recepción se reducen elementalmente a dos: primera, los tribunales nacionales analizan la jurisprudencia internacional para ver si existe una norma internacional aplicable al caso que deben resolver y, segunda, evalúan la interpretación que dicha norma ha recibido en la jurisprudencia internacional. Por ejemplo, si deben decidir en una causa que reclama reparación civil para una víctima de violaciones a los derechos humanos, deberán revisar si hay alguna norma interamericana que disponga la obligación de reparación y, luego, cómo ha sido interpretada.

Sin pretender agotar el listado de las variadas formas en que los tribunales locales y los órganos internacionales interactúan en las etapas de justicia transicional, comenzaremos por el ya mencionado requisito de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna. Allí los tribunales locales deberán pronunciarse sobre materias vinculadas a tratados internacionales de derechos humanos como condición previa para acudir a la vía internacional. Por su parte, los órganos de supervisión internacional deberán verificar si dichos tribunales han intervenido y agotado los recursos eficaces y adecuados, o si se encuentra alguna excepción a dicho requisito antes de declarar la admisibilidad del caso. Al mismo tiempo, los órganos interamericanos verifican la actuación concreta de los tribunales nacionales para determinar si es acorde con las obligaciones internacionales del Estado y si es posible establecer la responsabilidad internacional de éste.

⁴⁴ Véase por ejemplo, Comunicado de prensa 28/06, titulado Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronuncia sobre la decisión de la Corte Constitucional referida al alcance y aplicación de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia.

Aquí vemos dos aspectos actuado respetando lidad; y, por otro, s Americana. En cua que las cortes supre rentes leyes de am violaciones de dere dad en las investig a los tribunales mi sumamente crítica

Se puede mencion les deben impleme concretos. Es deci que la Comisión o bunales para solíc pena destacar cor argentina dio cum estar en profundo

Obviamente la fo órganos internaci como de permeab

⁴⁵ Véase CIDH, Informe diciembre de 1999

⁴⁶ Informe núm. 1/9 10.496, 10.631 y 04, Admisibilidad

⁴⁷ CIDH, Informe nú Forzadas de Pers

⁴⁸ CIDH, Informe nú

⁴⁹ Véase Corte Sup ción de la acción en el caso Bulac

⁵⁰ Thomas M. Fran national Law De

Aquí vemos dos aspectos principales. Por un lado un análisis de si los tribunales han actuado respetando los principios del debido proceso, imparcialidad y razonabilidad; y, por otro, si la determinación específica es acorde con la Convención Americana. En cuanto a lo primero, la CIDH y la Corte han intervenido una vez que las cortes supremas respectivas decidieron la constitucionalidad de las diferentes leyes de amnistía⁴⁵ o luego de rechazar solicitudes de indemnización por violaciones de derechos humanos.⁴⁶ Otro supuesto es cuando ha habido impunidad en las investigaciones⁴⁷ y, finalmente, cuando se ha asignado la investigación a los tribunales militares.⁴⁸ En todos estos supuestos, la Comisión y la Corte son sumamente críticas en los mensajes que le dirigen a los tribunales nacionales.

Se puede mencionar, por último, los supuestos en los que los tribunales nacionales deben implementar las decisiones de los organismos internacionales en casos concretos. Es decir, después de haberse tramitado un caso internacionalmente y que la Comisión o la Corte se hayan pronunciado, las víctimas acuden a sus tribunales para solicitar que se ejecuten o cumplan dichas decisiones. Aquí vale la pena destacar como buena práctica un caso concreto en que la Corte Suprema argentina dio cumplimiento a una orden de la Corte Interamericana, a pesar de estar en profundo desacuerdo con ella.⁴⁹

Obviamente la forma más efectiva de esta relación que llamamos "diálogo entre órganos internacionales y tribunales locales", es el proceso que se ha definido como de permeabilidad, ósmosis o sinergia funcional,⁵⁰ en la que los tribunales se

⁴⁵ Véase CIDH, Informe núm. 136/99, Caso 10.488, Ignacio Ellacuría, S. J. y otros, El Salvador, 22 de diciembre de 1999; Informe núm. 25/98, Casos 11.505 y otros, Chile, 7 de abril de 1998, entre otros.

⁴⁶ Informe núm. 1/93, Informe sobre solución amistosa respecto de los casos 10.288, 10.310, 10.436, 10.496, 10.631 y 10.771, Argentina, 3 de marzo de 1993 e Informe núm. 59/05, Petición 381/04, Admisibilidad, Magdalena Mercedes Navarrete y otros, Chile, 12 de octubre de 2005.

⁴⁷ CIDH, Informe núm. 101/01, Caso 10.247 y otros, Ejecuciones Extrajudiciales y Desapariciones Forzadas de Personas, Perú, 11 de octubre de 2001.

⁴⁸ CIDH, Informe núm. 32/04, Caso 11.556, Fondo, Corumbiara, Brasil, 11 de marzo de 2004.

⁴⁹ Véase Corte Suprema de Justicia de la Nación, Espósito, Miguel Ángel s/ incidente de prescripción de la acción penal promovido por su defensa, a raíz de la decisión de la Corte Interamericana en el caso Bulacio, 23/12/2004.

⁵⁰ Thomas M. Franck y Gregory H. Fox, "Introduction: Transnational Judicial Synergy", en *International Law Decisions in National Courts*, Transnational Publishers, pp. 3 y ss.

muestran más proclives a alinear sus decisiones con aquellas de los mecanismos internacionales. En materia de justicia transicional, Argentina, Colombia y Perú son los países en los que sus tribunales han acogido la jurisprudencia interamericana en mayor grado. De Argentina destacamos la decisión en la causa Simón, en la que la Corte Suprema declaró sin valor jurídico las leyes de punto final y obediencia debida basándose en la práctica de la CIDH y en jurisprudencia de la Corte.⁵¹ En el caso peruano mencionamos, entre otras, la sentencia en la que, partiendo de la interpretación interamericana, el Tribunal Constitucional rescató el derecho a la verdad,⁵² y en el caso de Colombia mencionamos solamente la acción de tutela en que la Corte Constitucional sostuvo que el recurso de revisión permite reabrir investigaciones si así lo exige la Comisión o la Corte, sin que el principio de cosa juzgada y *non bis in idem* sean obstáculos para ello.⁵³

ALGUNAS CONDICIONES PARA LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA INTERAMERICANO EN MATERIA DE JUSTICIA TRANSICIONAL

Durante la mayor parte de su historia América Latina ha rendido culto a las formas jurídicas sobre la realidad. La mayor parte de los tratados interamericanos fueron ratificados cuando los estados emergieron de dictaduras militares o guerras civiles, lo que demuestra una nueva concepción política que pone a las libertades fundamentales en el centro del mundo normativo, pero es insuficiente, ya que los tratados de derechos humanos requieren que los derechos que reconocen tengan vigencia efectiva, especialmente el derecho a gozar de un recurso judicial efectivo. Para ello, en algunas ocasiones se necesita aprobar nuevas leyes —para asegurar la reparación, por ejemplo—, o derogar otras, como las de autoamnistía o las que establecen la jurisdicción militar para casos de violaciones graves a los derechos humanos. Sin embargo, lo que se requiere en todos los casos de manera inexcusable es el respeto absoluto de lo que prescriben los tratados y convenciones.

⁵¹ Corte Suprema de Justicia de la Nación, caso Simón, Julio Héctor y otros *s/* privación ilegítima de la libertad, etc. Causa núm. 17.768C.

⁵² Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú correspondiente al Expediente 2488-2002-HC/TC (caso Genaro Villegas Namuche), del 18 de marzo de 2004.

⁵³ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-004/03, 20 de enero de 2003.

Derechos
peto efecti
puede hab
dos. El cur
quiere com
buye a su c
una cultur
pilares de j
se ha avanz
cráticos.

Para lograr
tad política
ca o política
humanos; t
transformac
fundo comp
plo actual d
Ejecutivo ha
en el aspect
ciativas.

El cumplimi
tado adopte
chos. Las au
los agentes p
cios autorita
ocurran viol
señalen para
justicia, ver
día que se al

Las autorida
inmensa tare
y como dijim
constructivo

Derechos humanos y democracia van indisolublemente de la mano. No hay respeto efectivo de los derechos humanos si no hay condiciones democráticas. No puede haber un Estado democrático si los derechos humanos no son respetados. El cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos requiere como condición *sine qua non* una sociedad democrática y, a la vez, contribuye a su consolidación. No hay posibilidad de crear una sociedad democrática y una cultura de derechos humanos si dicha construcción no está basada en los pilares de justicia, verdad y reparación. Los capítulos siguientes demuestran que se ha avanzado bastante en materia de justicia y reparaciones en espacios democráticos.

Para lograrlo, es indispensable que las autoridades tengan una decidida voluntad política de garantizar y respetar tales derechos. No habrá reforma legal, jurídica o política, ni ratificación de tratados internacionales que asegure los derechos humanos; tampoco múltiples decisiones de la Corte o la Comisión producirán transformaciones si quienes ocupan los tres poderes del Estado no tienen un profundo compromiso mancomunado con tal empresa. El caso uruguayo es un ejemplo actual de esta necesidad de conjunción de voluntades. Mientras el Poder Ejecutivo ha dado un nuevo impulso y ha abierto espacios para avanzar al menos en el aspecto de verdad, el Poder Judicial está bloqueando muchas de estas iniciativas.

El cumplimiento de la Convención Americana exige que los tres poderes del Estado adopten una actitud activa en cuanto a la promoción y respeto a los derechos. Las autoridades y la sociedad deben crear mecanismos, leyes, capacitar a los agentes públicos, difundir los contenidos de la Convención, eliminar los espacios autoritarios y reformar las instituciones represivas. No hay que esperar que ocurran violaciones a los derechos humanos o que la Comisión y la Corte las señalen para acordarse de las obligaciones internacionales. La reiterada tríada justicia, verdad y reparación es, en este sentido, una agenda de trabajo del día a día que se alimenta con las contribuciones interamericanas.

Las autoridades nacionales y las sociedades de nuestros países cuentan en esta inmensa tarea con importantes aliados en los órganos interamericanos. Por ello, y como dijimos en la sección anterior, se debe establecer y consolidar un diálogo constructivo con dichos órganos. No debe verse a la Comisión y a la Corte como

enemigos de un mal entendido orgullo nacional, sino como aliados estratégicos en la lucha común por asegurar la justicia, verdad y reparación, así como para combatir la impunidad.

Es imposible lograr esta tarea sólo con el trabajo de las autoridades nacionales y los órganos del Sistema Interamericano. La sociedad civil tiene un papel crucial en diferentes aspectos, como la capacitación y difusión, fiscalización y monitoreo, señalamiento y denuncia, entre otros. Además, las organizaciones de la sociedad civil cuentan con una invaluable experiencia y conocimiento técnico en esta materia. La búsqueda de mejores formas de garantizar verdad, justicia y reparación requiere que la sociedad civil sea un actor trascendente a cualquier política que se pretenda implementar. La experiencia reflejada en los capítulos que siguen demuestra que donde ha habido mayor demanda y mayores espacios de diálogo más efectivo entre gobierno y sociedad civil, y entre sociedad civil, gobierno y el Sistema Interamericano, ha sido el Sistema Interamericano; además, es en estos países donde mayor desarrollo en materia de justicia, verdad y reparación se ha producido.

Para concluir, haremos referencia muy sucinta a ciertas cuestiones operativas, puntuales y específicas que pueden contribuir a facilitar el proceso de implementación de las decisiones de los órganos interamericanos de derechos humanos en materia de justicia transicional. Sin pretender dar una lista exhaustiva, mencionamos algunos ejemplos que facilitarían este proceso que debería comenzar, según nuestro criterio, por la adopción de una legislación integral destinada al cumplimiento de decisiones, el establecimiento de un mecanismo interinstitucional que incluya todas las reparticiones estatales que pudiesen tener competencia en esta materia y la implantación de mecanismos jurídicos para darle un adecuado cumplimiento.

En materia de reforma o revisión legislativa, debido a que el tema de las leyes de amnistía es uno de los que emerge de manera recurrente en etapas de justicia transicional, nuestra propuesta considera que este marco institucional debería, ante cualquier decisión interamericana que encuentre una ley incompatible con la Convención, exigir al Ejecutivo ejercer de inmediato la iniciativa legislativa para que ésta sea reformada o derogada. Para los países cuyos congresos tienen prevista la tramitación urgente de ciertas iniciativas legislativas, las decisiones

interamericanas deberían ser causa suficiente para activarlas. También podría crearse una causa de acción por inconstitucionalidad por omisión en caso de que el Legislativo no derogue o modifique la ley tal como lo requirieron los órganos interamericanos dentro de ciertos plazos.

En materia de reparaciones pecuniarias, anualmente el presupuesto debe prever montos específicos para el pago de reparaciones señaladas por la Comisión o la Corte. Si no se siguiese este procedimiento, debería establecerse, por ejemplo, que el presupuesto anual del año siguiente a la decisión interamericana incluya partidas necesarias para realizar los pagos correspondientes. Las decisiones de ambos órganos deberán tener valor de título ejecutivo, tal como sugiere el artículo 68 de la Convención Americana.

En relación con las investigaciones penales por casos de violaciones a derechos humanos, se pueden plantear varias propuestas. Primero, que ante decisiones definitivas de los tribunales locales que cierren investigaciones penales, las sentencias de la Corte o recomendaciones de la CIDH sirvan como causales de revisión de estas decisiones con el fin de no darle valor a la cosa juzgada. En segundo lugar, se puede incluir en la ley general del Ministerio Público una disposición que obligue al fiscal respectivo a iniciar, profundizar, retomar o reconducir las investigaciones que la Comisión o la Corte requieran.

Finalmente, se pueden modificar también las leyes procesales, particularmente las de amparo y hábeas corpus, con el fin de ejercitarlas para solicitar el cumplimiento de decisiones de la Comisión o la Corte. Asimismo, proponemos que en los países en los que existen los defensores del pueblo o figuras similares, se les otorgue la facultad y obligación de dar seguimiento al cumplimiento que el Estado da a las decisiones de los órganos interamericanos.