

El poder de las audiencias: un impulso al cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana

Clara Sandoval

Introducción

El bajo nivel de cumplimiento de las recomendaciones y órdenes de los órganos supranacionales de derechos humanos sigue siendo un gran desafío para quienes consideramos que los tribunales internacionales son entes esenciales en materia de protección de derechos humanos. Una pregunta clave a la que nos enfrentamos es ¿qué papel deben desempeñar estos órganos para garantizar la ejecución de sus propias decisiones? Si bien la dinámica de la ejecución depende de varios factores y elementos, los órganos de derechos humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no se ciñen a una simple supervisión de las órdenes, sino que, más bien, impulsan y fomentan su implementación de diferentes maneras ([Sandoval, Leach y Murray](#), 2020). De todos los tribunales internacionales de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha demostrado ser la más innovadora en la respuesta a los problemas de implementación a pesar de sus limitados recursos. Si bien la fuerza de su enfoque radica posiblemente en su capacidad de utilizar y combinar diferentes instrumentos según sea necesario, las audiencias de cumplimiento han demostrado ser particularmente importantes dada su capacidad de promover el diálogo con las partes interesadas y de lograr una mejor comprensión de los obstáculos que se deben abordar para hacer avanzar la implementación.

Las audiencias como herramienta para vigilar el cumplimiento de las sentencias

La práctica de la Corte Interamericana de celebrar audiencias para supervisar el cumplimiento de las sentencias comenzó en 2007. En contraposición a esto, esta práctica es desconocida en los sistemas de órganos de tratados europeos y de las Naciones Unidas, y solamente se ha utilizado de manera excepcional en el sistema africano. La Corte Interamericana celebra diferentes tipos de audiencias: Las *audiencias privadas* se celebran de manera informal, con la presencia de dos o tres jueces, la Comisión Interamericana, las víctimas y sus representantes legales y la delegación del Estado. Duran aproximadamente dos horas y tienen por objeto fomentar el diálogo para abordar los obstáculos que dificultan la implementación y promover la preparación de planes o calendarios de implementación.

Las *audiencias públicas* se utilizan de forma excepcional y en los casos en que hay un incumplimiento manifiesto de las órdenes de la Corte por parte del Estado. Todos los jueces están presentes, llevan sus togas y siguen un protocolo formal. La Corte celebró la primera de estas audiencias en 2009 en el caso de la [Comunidad indígena Sawhoyamaxa contra Paraguay](#), para responder a las nuevas muertes de personas de la comunidad como resultado de la conducta negligente del Estado paraguayo.

La Corte también celebra *audiencias de supervisión conjunta*, en el marco de las cuales supervisa órdenes similares contra el mismo Estado en varios casos que están pendientes de cumplimiento. Esto se ha hecho en relación con diferentes medidas como la obligación de [investigar, juzgar y sancionar](#) en el caso de Guatemala o la [reparación](#) en el caso de Colombia. Además, desde 2015, la Corte también celebra *audiencias on-site de supervisión de cumplimiento de sentencia* en las que lleva la supervisión al país en cuestión, y celebra audiencias con actores pertinentes tanto del gobierno como de víctimas, y sus representantes

legales. La primera audiencia on-site se celebró en [Honduras y Panamá](#) en 2015 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual, 2015, 61).

No existen criterios explícitos que establezcan cuándo la Corte puede celebrar una audiencia privada o pública, a pesar de que se incluyeron como herramienta de supervisión del cumplimiento cuando se modificó el reglamento de la Corte en 2009 ([art. 69.3](#)). Cualquier parte en el caso puede solicitarlas y la Corte puede convocarlas, pero no está claro el motivo o los motivos por los que se conceden. Aunque en principio es deseable que existan tales criterios, la falta de ellos también ha permitido a la Corte responder con flexibilidad a los desafíos de implementación que enfrentan sus fallos en diferentes partes de la región.

La Corte ha recurrido a las audiencias para activar la ejecución en casos en que habían pasado años sin que le llegara información actualizada y detallada o en había pasado mucho tiempo sin que medidas específicas hubiesen sido implementadas, como en el caso de la [Comunidad Awas Tingni contra Nicaragua](#), en el que, siete años después de la sentencia, la Corte convocó a una audiencia privada en 2008 para recibir información completa sobre las medidas pendientes, incluida la creación de un mecanismo eficaz para delimitar, demarcar y titular la propiedad de la comunidad indígena, para llevar a cabo la delimitación, demarcación y titulación efectivas de las tierras, así como para pagar una indemnización por los daños pecuniarios y no pecuniarios (Corte IDH, orden de la presidenta, 14 de marzo de 2008, 5). Esta audiencia permitió a la Corte invitar a las partes del caso a llegar a un acuerdo. El acuerdo logrado incluyó indicaciones claras de los pasos a seguir y los plazos que se debían aplicar (Corte IDH, orden de la Corte, 2008, 8). Nicaragua cumplió plenamente la sentencia un año después (Corte IDH, orden de la Corte, 2009, 5). La Corte utiliza las audiencias también cuando cree que existe la posibilidad de influir en las decisiones de un Estado, como ocurrió en el caso de [Fermín Ramírez y Raxcacó](#) en 2008 para disuadir a Guatemala de permitir la pena de muerte.

¿Qué ha demostrado ser útil para impulsar la implementación?

Nuestra investigación determinó que las audiencias pueden facilitar el diálogo entre las partes en un caso. Hasta el año 2019, se han celebrado audiencias en relación con casi todos los países que han aceptado la jurisdicción de la Corte, excepto Haití. Sin embargo, la Corte ha celebrado menos audiencias en relación con los países que no están dispuestos a dialogar, sobre la base de que esas audiencias no pueden ser muy efectivas. Por ejemplo, la Corte ha celebrado seis audiencias en relación con el cumplimiento de las sentencias por parte de Venezuela, cinco de las cuales ocurrieron antes de que Venezuela denunciara la Convención Americana en 2012, y solamente una en 2016. Además, hace poco, en 2019, la Corte convocó una audiencia conjunta sobre los casos de las [Niñas Yean y Bosico contra República Dominicana y las Personas dominicanas y haitianas expulsadas contra República Dominicana](#), a la que el Estado no asistió. De hecho, el Estado no proporcionó información sobre el cumplimiento de las órdenes de la Corte durante varios años y, en particular, desde 2014, cuando anunció su intención de no cumplirlas sobre la base de una decisión de su Tribunal Constitucional (Corte IDH, resolución de la Corte, 2019, 14).

La mayoría de las audiencias privadas se han celebrado en relación con Perú, Guatemala y Colombia, tres países en los que el diálogo constructivo ha contribuido a impulsar la dinámica de implementación y en los que hay fuertes organizaciones de la sociedad civil. Estos elementos combinados parecen aprovechar al máximo la oportunidad que ofrece la Corte. Los dos países con más audiencias públicas son Perú y Paraguay, con tres y dos

audiencias, respectivamente. Lo siguiente parece haber contribuido a impulsar la dinámica de la implementación:

- ***Las audiencias pueden involucrar la participación de agentes estatales clave***

Las audiencias privadas permiten un diálogo informal que puede ayudar a las partes de un caso a encontrar un camino a seguir. Crean una oportunidad para que los principales agentes estatales participen en el proceso de implementación ([Murray y De Vos, 2020](#)). A menudo, quienes informan a la Corte sobre la implementación y participan en el proceso son funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores o de una institución similar, pero no las entidades que efectivamente tienen que implementar la orden. Por ejemplo, el Ministerio de Salud no suele estar presente cuando está en juego la ejecución de medidas de rehabilitación. Incluir a esos agentes clave en las audiencias y tener la oportunidad de entablar un diálogo directo con ellos ha contribuido a mover las cosas. Las audiencias de supervisión de cumplimiento de sentencia que tienen lugar on-site también ayudan a este fin, ya que muchas instituciones estatales pueden estar presentes en las audiencias sin tener que incurrir en gastos de viaje ([Saavedra, 2020](#)).

- ***Las audiencias permiten a las víctimas participar en el proceso de supervisión***

Las víctimas pueden participar en las audiencias si lo desean. Es más probable que participen si las audiencias se llevan a cabo on-site ([Saavedra, 2020](#)). Su participación puede ser crucial para asegurar que permanezcan en el centro de atención del proceso, que estén debidamente informadas sobre lo que sucede con respecto a la implementación y que puedan compartir sus opiniones sobre cómo hacer avanzar las cosas ([Molina, 2020](#)).

- ***Las audiencias funcionan mejor cuando la Corte tiene a disposición toda la información pertinente sobre implementación***

Las audiencias también pueden ser más efectivas cuando la Corte tiene a disposición toda la información pertinente sobre la dinámica de implementación en el plano nacional ([Donald, Long y Speck, 2020](#)). Sin embargo, los países no siempre informan a la Corte sobre las medidas adoptadas para cumplir sus órdenes o, si lo hacen, la información que proporcionan puede ser deficiente. En este marco, ha resultado efectivo que la Corte solicite cierta información al país antes de que se celebre la audiencia o que pida información clave directamente a instituciones estatales concretas. Esto ocurrió en el caso de [Molina Theissen contra Guatemala](#) en 2019, en el que la Corte pidió a la Fiscalía General que proporcionara información sobre el cumplimiento de la obligación de investigar, juzgar y sancionar, y que hiciera referencia a un proyecto de ley que, en ese momento, tenía por objeto detener las investigaciones en este y otros casos. Cuanto más preparada esté la Corte, mejor podrá promover la implementación de sus sentencias. Personas entrevistadas durante nuestro proyecto también afirmaron que las audiencias han sido efectivas porque han funcionado como un mecanismo de presión sobre los países, recordándoles que deben responder ante la Corte, organizarse y avanzar en la implementación.

- ***Las audiencias públicas pueden ayudar a evitar que los países de pasos para atrás***

Las audiencias públicas han desempeñado un papel esencial para evitar que los Estados retrocedan en las órdenes de ejecución de la Corte. Por ejemplo, recientemente, en casos como los de [Guatemala](#) (marzo de 2019) o [Perú](#) (febrero de 2018), la Corte utilizó las

audiencias, a veces en relación con medidas cautelares, para impedir que las autoridades adoptaran medidas que detuvieran la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de autores de violaciones manifiestas a los derechos humanos en varios casos decididos por la Corte. En el caso de Guatemala, por ejemplo, existía un altísimo riesgo de que el Estado adoptara un proyecto de ley en el parlamento para detener las investigaciones de graves violaciones de los derechos humanos, lo cual habría repercutido negativamente en las órdenes dadas por la Corte en varios casos contra el Estado de investigar, juzgar y sancionar a todos los autores de tales atrocidades durante el conflicto armado en casos como el de *Molina Theissen*, *Chichupac* y otros 12 casos. La Corte, impulsada por las organizaciones de la sociedad civil, respondió oportunamente a estos desafíos convocando una audiencia pública, pero también adoptando medidas provisionales para prevenir daños irreparables (Corte IDH, resolución de la Corte, marzo de 2019).

- ***Las audiencias públicas pueden propiciar que otros actores, además de las partes, se involucren en la dinámica de implementación***

Las audiencias públicas permiten a otros participantes (organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales, organizaciones regionales, medios de comunicación, instituciones académicas), que podrían tener un impacto en la dinámica de implementación, conocer lo que está sucediendo con las medidas específicas, y desempeñar un papel en el proceso de implementación. Estos participantes pueden proporcionar información a la Corte, por ejemplo, en calidad de *amicus curiae*, o ejercer presión sobre el Estado para que cumpla las órdenes de la Corte. Cuando la implementación se dificulta y el diálogo informal no es suficiente, abrir el proceso a otros participantes puede ayudar a impulsar la implementación ([Solano Carboni](#), 2020).

- ***Las audiencias conjuntas ayudan a poner de relieve problemas estructurales y unir esfuerzos para supervisar la implementación de medidas estructurales***

La Corte también ha unido medidas iguales o similares de reparación ordenadas en varios casos contra el mismo Estado con el fin de supervisar su cumplimiento. Esto ha sucedido, en particular, con respecto a las formas de reparación que tienen por objeto hacer frente a problemas estructurales, como la impunidad en Guatemala y la necesidad de asegurar que el Estado cumpla las órdenes de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de violaciones graves de los derechos humanos. La Corte, además de supervisar las medidas de manera conjunta, también ha celebrado audiencias conjuntas y emitido resoluciones conjuntas en relación con medidas de reparación específicas en varios casos. Se trata de medidas que redundan en beneficio de la economía procesal. Dado el creciente número de medidas que la Corte necesita supervisar, que en 2019 ascendían a 1153 (Corte IDH, [Informe anual 2019](#), 61), es importante que se encuentren herramientas que le permitan ser más eficiente en el impulso del cumplimiento. Sin embargo, lo que es aún más relevante es que las audiencias conjuntas pueden reunir a todos los participantes correspondientes que se enfrentan al mismo reto en diferentes casos, y a las instituciones estatales pertinentes, con el objetivo de considerar los obstáculos para la implementación. Además, permiten a la Corte obtener una visión más holística de los problemas de implementación y de las posibles formas de superarlos. Nuestra investigación concluyó que estas audiencias dan visibilidad a esos problemas estructurales y ayudan a priorizarlos.

Conclusiones

Las audiencias de monitoreo de cumplimiento de la Corte Interamericana han ayudado a impulsar la compleja dinámica de la implementación. Desde 2007, cuando la Corte celebró su primera audiencia privada, se han desarrollado importantes, creativas y originales innovaciones para abordar las complejas cuestiones que se plantean, siendo las audiencias on-site su más reciente innovación. Las audiencias han permitido el diálogo y, en casos excepcionales, han hecho pública la falta de ejecución y sus consecuencias adversas. En los próximos años, el desafío de la Corte será perfeccionar y racionalizar la forma en que se celebran las audiencias en relación con su frecuencia, el lugar o los lugares en que se celebran, el tiempo que demoran, las metodologías que siguen, y realizar una mejor evaluación de las repercusiones que han tenido y pueden tener en la implementación. Otra tarea importante es entender cómo aumentar el impacto de las audiencias antes y después de que tengan lugar, de modo que se pueda preservar lo que se ha obtenido con ellas.

Clara Sandoval es Profesora de la Facultad de Derecho y del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex y codirectora de la Essex Transitional Justice Network.