

## ENTREVISTA A HUMBERTO SIERRA PORTO, JUEZ DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS\*

Isabel Wences\*\*

MaríaCaterina La Barbera\*\*\*

Humberto Sierra Porto es actualmente juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Tribunal del que ha sido vicepresidente y presidente. Previamente fue Magistrado de la Corte Constitucional Colombiana de la que también fue presidente. Ha compaginado estas responsabilidades con la docencia universitaria en la Universidad del Externado, institución en la que estudió y le otorgó el título de licenciado en Derecho. Realizó el posgrado en Madrid, primero el diploma en Derecho Constitucional y Ciencia Política en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y después el doctorado en Derecho en la Universidad Autónoma de Madrid.

Entre 2012-2015, período en el que Isabel Wences fue Subdirectora General de Estudios e Investigación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Presidencia de España, y MaríaCaterina La Barbera investigadora “García Pelayo” en el mismo Centro, el juez Humberto Sierra Porto visitó en varias ocasiones esa institución e intervino en algunas de sus actividades académicas. Entre ellas, siendo presidente de la Corte IDH, apoyó y participó activamente en las “Jornadas Internacionales sobre los treinta y cinco años de funcionamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, celebradas en febrero de 2015 y cuyos trabajos

\* Esta entrevista se realizó en el marco de los proyectos de investigación “Jueces en democracia: La filosofía política de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (DER2016-79805-P) y “Human rights at the intersection of gender and migration (RYC-2017-23010) ambos financiados por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de España.

\*\* Profesora investigadora en la Universidad Carlos III de Madrid, España. Correo electrónico: iwences@polsoc.uc3m.es

\*\*\* Profesora en la Universidad Nebrija, España. Correo electrónico: mlabarbera@nebrija.es

quedaron reflejados en el libro *La América de los Derechos* (Madrid, CEPC, 2016), en el que también participa.

—*En el año 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte o Tribunal Interamericano) cumplió 40 años de actividad. Desde nuestra perspectiva, consideramos que es una institución de suma importancia y que cumple un papel central en el continente. Desde un punto de vista histórico ¿cuál cree que ha sido el papel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a lo largo de estos cuarenta años? ¿En qué sentido consideraría que se ha producido una evolución en estas cuatro décadas?*

—Cuando se crea la Corte estábamos en un contexto donde la mayor parte de los países de América Latina eran dictaduras y ese contexto político determinó los casos que inicialmente se conocieron; fueron casos relacionados con el derecho a la vida, casos de tortura, desaparición forzada y crímenes de lesa humanidad producidos por los gobiernos autoritarios de ese entonces. Hoy en día, la Corte tiene casos totalmente diferentes porque casi todos los países son democráticos. Al menos todos los que están bajo su competencia. Ahora bien, a pesar de que son Estados democráticos se trata de sistemas políticos donde existen otros grandes riesgos; uno de esos riesgos es el del constitucionalismo abusivo o autoritario que hoy en día se da en todas partes del mundo, pero que tiene sus peculiaridades propias en América Latina. De manera esquemática, esa podría ser una línea de evolución. Pero también hay otra, la cual habla mucho de cómo es la Corte, y es la evolución del perfil de los jueces de las Cortes Iberoamericanas.

Al inicio muchos eran diplomáticos, personas que habían trabajado temas relacionados con los derechos humanos y/o algunos profesores universitarios, pero en los últimos años se ha vivido un proceso de juridificación, de tecnificación del trabajo de la Corte, que hace que hoy en día, independientemente de las tendencias ideológicas, la mayor parte de los jueces de la Corte sean jueces que vienen de ser magistrados en sus países o en tribunales internacionales. En este momento, en la Corte, prácticamente los siete vienen de experiencias académicas y de ser jueces de sus tribunales nacionales. En consecuencia, hay una preocupación, por una parte, por el aparato judicial, por la tecnificación y por la incorporación del Derecho Internacional de los Derechos

Humanos y, por la otra, una preocupación por hacer que todo esto forme parte del Derecho interno. En este sentido, se nota una evolución clave y dentro de esa misma lógica tenemos la figura del control de convencionalidad que es el proceso de incorporación del Derecho internacional en el Derecho interno.

—*¿En qué aspectos pondría el acento en este proceso de incorporación del Derecho internacional en el Derecho interno?*

—Cuando uno mira cómo se ha dado este proceso a lo largo del tiempo, se da cuenta de cómo ha evolucionado y cómo ha ido *in crescendo*, especialmente por el hecho de que los países dialogan cada vez más con la Corte; cada vez utilizan más cauces de comunicación, incluso en algunas ocasiones a través de la concepción del control de convencionalidad. Conviene aclarar que hay distintas lecturas de este control de convencionalidad porque, por un lado, tiene elementos que son proporcionados por la Corte Interamericana y, por el otro, tiene elementos que dependen del sistema de fuentes de cada uno de los países. Pero en todos los casos, en mayor o menor grado, sí se está haciendo un efectivo diálogo judicial. Con lo cual, la incorporación nacional del trabajo de la Corte es hoy muy importante.

Bien sea que se utilice el concepto de bloque de convencionalidad o no, la trascendencia del trabajo jurisprudencial de la Corte Interamericana se aprecia en el manejo del Derecho internacional por jueces nacionales en casos concretos mediante el concepto de bloque de constitucionalidad.

Otro aspecto para destacar es el de los sujetos que se relacionan con la Corte. También esto ha cambiado a lo largo de estas décadas. Inicialmente era una relación muy determinada por las organizaciones defensoras de derechos humanos y por la diplomacia, por decirlo de alguna manera, era una relación con las cancillerías y con el cuerpo diplomático. Hoy en día, en un porcentaje muy alto y superior a cualquier otro, las relaciones de la Corte son esencialmente con Tribunales Constitucionales o Cortes Supremas de nuestro entorno.

—*La idea de derechos humanos entraña un consenso suficientemente firme y estable alrededor de ciertos principios y valores. No obstante, este consenso*

*no puede basarse únicamente en los documentos y doctrina internacionales de derechos humanos. Los derechos también constituyen una práctica y un lenguaje y en ello tienen lugar diversas pretensiones. Esto quiere decir que podemos suscribir la importancia de los derechos y aun así disentir en algunos de sus extremos y alcances. A partir de ahí, ¿cómo piensan los jueces de la Corte IDH la ineludible tensión entre derechos humanos y democracia? ¿entre derechos humanos y soberanía popular? Esto conecta también con el hecho de que el nacionalismo es una nota histórica central del nacimiento de los Estados Latinoamericanos y, al menos teóricamente, seguimos siendo repúblicas nacionalistas ¿Qué percepción se tiene desde la Corte IDH sobre ese nacionalismo que en ocasiones acepta con restricciones la función de ésta?*

—Quiero empezar señalando que es importante no hablar de América Latina como si todos los países fueran iguales y presentaran las mismas características. Es verdad que en los países del entorno iberoamericano son numerosas las coincidencias derivadas de elementos culturales comunes, por ejemplo, tenemos la misma religión y tenemos el mismo idioma. Asimismo, tenemos un entorno social común que hace que cuando se mira desde afuera sea difícil identificar diferencias marcadas y, en discrepancias profundas sobre el Derecho y las concepciones de sociedad, hay una cosmovisión muy parecida.

Esta perspectiva general que mira los países del Sistema Interamericano de manera general, como si se tratara de una misma realidad, es la que permite que la Corte pueda construir una jurisprudencia que en muchas ocasiones es válida y pertinente para todos los países que aceptan su competencia. La similitud en nuestras realidades socioculturales permite que el trabajo de construcción (o reconocimiento) de estándares jurisprudenciales sea menos tortuosa, que la que se desarrolla en otros tribunales homólogos en Europa o en África.

A pesar de lo anterior, existen en muchos aspectos diseños constitucionales diferentes, un ejemplo muy dicente de esta idea lo podemos encontrar en los diseños procesales penales, en donde muchos de nuestros países operan con un sistema de jurados en conciencia. También es paradigmático por su diversidad, el diseño jurídico para hacer efectivos los derechos de las comunidades indígenas o afroamericanas.

Las tensiones entre el Sistema Interamericano y los estándares o criterios jurisprudenciales son frecuentes, normales. Las discrepancias,

no obstante, son menos evidentes que en Europa o en África, y el nivel de consenso y acatamiento es la regla general. Las discusiones sobre el margen de apreciación nacional son marginales. No hay punto de comparación, por ejemplo, con lo que sucede en el contexto africano en las discusiones sobre los derechos de la mujer en ese entorno.

—*¿Este tipo de discrepancias tienen relación con el debate sobre el margen de apreciación nacional?*

—Ese tipo de fenómenos se presentan con mucha facilidad y la discusión sobre la expresión “margen de apreciación nacional” es, entre comillas, una expresión no adecuada en el discurso del Sistema Interamericano. En líneas generales se tiene la idea de que la Corte Interamericana, en su relación con los distintos Estados, no obedece la lógica europea de un margen de apreciación nacional. Pero la Corte ha señalado en más de una ocasión que para efectos de garantizar la vigencia de un derecho se requiere hacer ponderaciones y esas ponderaciones reconocen la autonomía de los Estados para regular y configurar los derechos en sus territorios. Ese es el punto de partida, pero sin duda alguna, la Corte a través de su jurisprudencia puede referirse a cualquier tipo de derechos para establecer el alcance, el contenido y el significado y, eventualmente, para referirse a algunos contenidos mínimos que no pueden ser desconocidos. Además, no existe ningún derecho sobre el cual exista una reserva en cuanto a su diseño y su configuración por parte de un Estado en particular. Ahora bien, eso no significa que no exista un margen de deferencia de la Corte frente a los Estados en cuanto al diseño y la configuración porque la jurisprudencia sobre derechos humanos en Derecho constitucional, todos lo saben, es también un mecanismo de identidad nacional.

—*En el caso de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) es el Comité de Ministros el órgano político principal del Consejo de Europa quien tiene la potestad de supervisar su ejecución. En el caso americano ¿quién controla la ejecución de las sentencias?*

—Cada uno de los Estados debe cumplir las sentencias de la Corte, pero la Corte Interamericana supervisa su cumplimiento. Es una gran diferencia con el TEDH, porque en el Sistema Interamericano la

Corte conserva competencias para recibir informes de cumplimiento, elaborar resoluciones que evalúan el cumplimiento y declarar parcial o totalmente el cumplimiento de sentencias. Para esta supervisión, los Estados tienen periódicamente que presentar informes en donde se muestra cómo se está desarrollando el cumplimiento.

—*Explíquenos un poco más sobre el cumplimiento de las sentencias.*

—En materia de cumplimiento de las sentencias tenemos que cuando se trata de acciones puntuales, órdenes puntuales de indemnización, casi todas suelen ser satisfechas por los Estados. Cuando se trata de implementar políticas públicas que requieren de la actividad de distintos órganos del Estado, el cumplimiento es más lento. En algunas ocasiones, el cumplimiento de las sentencias encuentra dificultades serias porque se trata de resolver problemas de contexto o de estructura judicial.

Para ser un poco más concreto, pongamos dos ejemplos. Un primer caso es Perú. Debido a la lucha que tuvieron con la guerrilla, muchos sectores de la sociedad peruana son reacios a indemnizaciones a favor de personas que, aunque víctimas del Estado, hayan o puedan haber pertenecido a grupos subversivos. En muchos sectores, incluido en ocasiones el Estado, los peruanos tienen la idea de que condenar al Estado a pagar por una violación de un derecho de un guerrillero y de un secuestrador no es justo. Esta actitud ha hecho que, en ocasiones, las autoridades sean reacias a cumplir este tipo de condenas, aunque aceptan la competencia de la Corte, tienen muchas dificultades para pagar porque los políticos y el gobierno saben que existen serios problemas internos con estas decisiones. Ahora bien, eso no significa que Perú no respete las sentencias. Cuando la Corte falló en favor de reintegrar en sus funciones a tres magistrados del Tribunal Constitucional que habían sido destituidos [*caso del Tribunal Constitucional vs. Perú* de 31 de enero de 2001], Perú acató sin reservas la sentencia. Y cuando el Tribunal Interamericano dejó en manos del sistema de justicia peruano evaluar la legalidad del indulto humanitario otorgado al expresidente Alberto Fujimori, el gobierno de Perú señaló que haría un análisis serio y en profundidad de la sentencia. Finalmente, la Corte Suprema de Justicia anuló el indulto y señaló que era irregular. Esto muestra que a pesar de

los problemas estructurales y múltiples dificultades, los Estados hacen esfuerzos por acatar las sentencias.

Un segundo caso es Venezuela. Este país se retiró de la Corte, pero que haya salido no significa que nosotros no sigamos teniendo competencia para los hechos cometidos antes de la salida. Sin embargo, aquí el tema del cumplimiento es más complicado. Es probable que haya muchas dificultades para el acatamiento. Por ejemplo, una sentencia como la que se produjo por el tema del Caracazo donde hubo un uso desproporcionado de la fuerza [*Caso Caracazo vs. Venezuela*, de 29 de agosto de 2002] probablemente no se va a cumplir en el corto plazo, la reciente sentencia relacionada con la persecución burocrática y expulsión de unos trabajadores que firmaron la solicitud de una convocatoria a referendo revocatorio del mandato del entonces Presidente de la República Hugo Chávez Frías [*Caso San Miguel de Sosa y otras vs. Venezuela*, de 8 de febrero de 2018] que también difícilmente se cumplirá pronto, en tanto se trata de una condena con efectos políticos.

En suma, el trabajo de la Corte, al igual que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en general sirve como una especie de catalizador positivo, transformador de la sociedad en algunos sentidos e impulsor de modificaciones que normalmente serían muy lentas o serían muy difíciles de hacer. La presión internacional que ejerce la Corte ayuda a que algunas transformaciones se hagan con más rapidez.

—*En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos existen dos pilares, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ¿tiene sentido que existan dos órganos? ¿cuál es la relación entre ambas?*

—El funcionamiento de Corte-Comisión funciona bien, aunque es un sistema que puede ser objeto de varias reformas que lo mejoren. Las personas que trabajan en la Comisión realizan una labor intensa; desempeñan sus funciones todo el tiempo y viajan por todos los países del continente; hacen informes de cada país, hacen informes temáticos, por derechos; y sus relatorías dan cuenta de una labor muy activa. Entonces, sin duda alguna la Comisión funciona y funciona muy bien.

Ahora bien, eso no significa que el Sistema Interamericano sea perfecto, el diseño tiene unas dificultades de fondo y una de las principales es la asimetría entre la Corte y la Comisión. La Comisión está integrada y representa a todos los países de la Organización de Estados Americanos (OEA) y es ella la que debe presentar los casos ante la Corte, pero resulta que no todos los países aceptan la competencia de ésta. Así, Estados Unidos, Canadá y países del Caribe tienen injerencia en la Comisión para presentar casos de otros países ante la Corte a pesar de que no pueden presentarse casos contra ellos. Eso denota una falta de armonía adecuada; claro está que la contrapartida es que la Comisión Interamericana utiliza la jurisprudencia de la Corte de países que sí aceptan su competencia y la aplica en algunos casos a los países que no han aceptado la competencia de la Corte. Así que al final, podría decirse que hay una especie de equilibrio.

La Corte actúa ejerciendo control jurídico, en cambio, la Comisión, y esto es objeto de muchas críticas, puede actuar políticamente con discrecionalidad. La Comisión, por ejemplo, tiene facultad para hacer una lista negra de países del continente que están incumpliendo derechos humanos. La Comisión decide qué casos van a la Corte sobre la base de la identificación de situaciones de vulneración sistémica de derechos y esto tiene consecuencias políticas.

—*¿Cuáles cree que son los retos que enfrenta ahora mismo la Corte?*

—Los retos de la Corte son numerosos y muy importantes todos, para efectos de esta entrevista creo que podemos destacar unos pocos. El primero de ellos está en la necesidad de intensificar sus cauces de información, de comunicación y mejorar sus relaciones con los tribunales nacionales, con las ramas judiciales, para que se comprenda que el control de convencionalidad no conlleva jerarquía de las decisiones de la Corte sobre las decisiones de los tribunales de los países. Eso es muy importante para evitar equívocos y reservas nacionales innecesarias.

Un segundo tema de importancia es la comprensión de la naturaleza de las fuentes del Derecho internacional, porque el régimen jurídico del sistema de fuentes del Derecho internacional puede ser modificado por cada país, a nivel interno. Por ejemplo, las opiniones consultivas

que hace la Corte no son vinculantes, no son obligatorias, pero que no lo sean de manera general no significa que un país no pueda darlas por válidas y por obligatorias. En el caso costarricense, la Corte Suprema dice que las opiniones consultivas de la Corte son obligatorias para su país. Las fuentes del Derecho Internacional en cada país adquieren un significado y un alcance propios y es un asunto bien interesante. Muchos países de nuestro continente le están dando valor jurídico a las decisiones de tipo *soft law* y de manera autónoma las consideran vinculantes, entonces las están considerando legítimas. Esto hace que uno de los grandes retos que tiene América Latina ahora sea la creación de protocolos para incorporar el Derecho internacional en el Derecho interno y, en ello, la Corte a través del control de convencionalidad tiene mucho que decir.

Otro de los retos que tenemos es el de la asimetría. Nosotros somos un Tribunal esencialmente latinoamericano, cuando se trata de una Corte llamada a ser un Tribunal continental y eso requiere un mayor y mejor relacionamiento con países diferentes al entorno iberoamericano; se necesita más participación de países caribeños y de países de habla inglesa, pero las actuales circunstancias no parecen permitirlo. Por otro lado, aun cuando somos un Tribunal con pocos recursos y con pocas decisiones al año, tenemos la ventaja de la homogeneidad social, política y económica de nuestros países, lo que hace que nuestros conceptos tengan un impacto mucho más extendido que el que puedan tener otros tribunales internacionales de Derechos humanos.

También es un reto hacer que los jueces interamericanos sean de dedicación permanente. Nosotros trabajamos en la Corte, en promedio, cuatro meses al año, en las sesiones ordinarias en San José, es decir de manera presencial. Y aunque también trabajamos en sesiones extraordinarias que se hacen en los países de la región, esto no es suficiente. El incremento actual de casos que están siendo presentado por la Comisión y las crecientes exigencias de las funciones de supervisión de cumplimiento recomiendan un trabajo con más presencia por los jueces.

Desde una perspectiva general, en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (Corte y Comisión) en materia de asuntos contenciosos y en las condiciones actuales, es muy difícil elaborar

más decisiones, más sentencias. Esto es así, porque tenemos un equipo restringido de abogados y, segundo, porque la Comisión tampoco tiene capacidad para incorporar más personas a su labor. Es decir, la justicia interamericana tiene limitaciones de ambos lados. Y el punto de fondo está en que el Sistema Interamericano funciona como funciona porque esa es la voluntad de los Estados, quizás no expresada formalmente, pero sí expresada a través de los recursos que se otorgan. Es inaceptable que la mitad de nuestro presupuesto provenga de la cooperación internacional. Las limitaciones del SIDH no se derivan de la falta de dinero, son esencialmente un asunto de voluntad política.

—*La Corte ha desarrollado una jurisprudencia importante sobre la relevancia del contexto para abordar una situación de discriminación estructural. ¿Cuál es la relación entre el contexto y la discriminación estructural?*

—La discriminación estructural es una figura a la cual la Corte ha hecho referencia en cerca de 10 sentencias. De una lectura conjunta de los artículos 1.1. y 24 de la Convención Americana se entiende que personas pertenecientes a ciertos grupos, como adultos mayores, mujeres, indígenas, personas LGTBI, personas en situación de discapacidad son titulares de una protección especial debido al contexto histórico, socioeconómico y cultural al que inveteradamente han estado sometidas y como consecuencia de lo cual han sido discriminados. La discriminación estructural es consecuencia de distintas variantes que confluyen y que generan la necesidad de superar la discriminación a través de medidas de no repetición por parte de los Estados. La discriminación estructural requiere de sentencias estructurales, que ordenan políticas públicas, para poder superar esas situaciones que impiden que ciertos grupos de personas puedan gozar de sus derechos.

—*¿Cómo se identifica la existencia de un patrón?*

—El contexto y los patrones de conducta estatal deben ser suministrados, aportados procesalmente, por la Comisión Interamericana. La Comisión describe o enuncia los patrones de conducta basado en estudios internos, de sus relatorías temáticas o nacionales. Los insumos para determinar la existencia de un patrón son, en primer lugar, los estudios de las relatorías de derechos humanos tanto a nivel de las

Naciones Unidas como de la Comisión Interamericana. Segundo, las comisiones de los organismos de Naciones Unidas que presentan informes de los Estados y también informes por derechos. Estos estudios también proponen contextos. Tercero, hay otros tipos de organismos cuyos estudios también son considerados. Por ejemplo, CEJIL (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional) que trabaja con muchas otras organizaciones (350), especialmente en litigio y en el monitoreo de la implementación de las decisiones de la Comisión y la Corte.

—*Centrándonos en los casos de discriminación y violencia de género, ¿qué tipo de medidas podría adoptar la Corte para contribuir a esa transformación social que se requiere para alcanzar la igualdad de género?*

—En materia de medidas podríamos hablar de varias cosas. Una, como acabo de señalar, es el proceso de formación y este es quizás uno de los elementos esenciales porque muchas veces las personas que vulneran los derechos lo hacen porque no los conocen. Cuando se trata de discriminación de género, de cuestiones que afectan a los derechos de las mujeres, es importante trabajar en la visibilidad de los derechos porque su desconocimiento perpetúa los estereotipos de género. Además de eso, la Corte ha dictado en diversas ocasiones medidas que suponen reformas o elaboración de leyes dirigidas a corregir la legislación cuando la existente genere discriminación. Por otra parte, una medida que se ha propuesto y de momento no ha sido ordenada es la de fomentar la existencia de condiciones de igualdad de género al interior de la rama judicial, ordenando la creación de comités de género al interior de la organización judicial.

En materia de políticas públicas educativas de género, la situación es compleja, no solo en cuanto a la formación, sino especialmente cuando se trata de modificar el currículo académico. Yo tuve muchos casos de esos en Colombia cuando estuve en la Corte Constitucional, por ejemplo, en materia de aborto. El problema muchas veces era falta de conocimiento, pero también de las dificultades que supone la formación en salud y educación sexual.

—*Estamos de acuerdo en que la discriminación de género es injusta y que se requieren reformas que aborden el problema desde su raíz. ¿Qué puede hacer la Corte para contribuir a esta tarea?*

—La Corte Interamericana es un tribunal, no es un órgano político, que pueda proponer políticas públicas por iniciativa propia, o que tenga competencia en la elaboración de políticas públicas. Se trata de un tribunal que decide con los elementos probatorios y según los elementos argumentativos propuestos por las partes y la Comisión. No cuenta con una planta de economistas o administradores públicos que estén en condiciones de construir políticas públicas. No es la función de un tribunal internacional de derechos humanos. Es importante tener eso presente. En las decisiones de la Corte, y en la medida en que sea pertinente, los organismos internacionales a través de sus propuestas, de sus dictámenes, de la identificación de problemas estructurales y de sus sugerencias sobre cómo resolverlos pueden sugerir decisiones, pero que la Corte motu proprio empiece a proponer no es posible. Sí que ha procedido, por ejemplo, en sitios donde se estaban generando desapariciones masivas de mujeres y ante respuestas judiciales o policiales cargadas de estereotipos de género (se escapó con el novio, vestía de determinada manera...) para no investigar, la Corte ordenó establecer protocolos de búsqueda inmediata o urgente para toda mujer que hubiera desaparecido de la zona. Una cosa es ordenar la elaboración de políticas públicas y otra plantear políticas públicas para que sean ejecutadas a nivel nacional.

—*Si el Tribunal reconoce que la discriminación de género es estructural, quizás las medidas ordenadas podrían ir encauzadas a institucionalizar la igualdad en todos los niveles. Esto es, no sólo formar a la policía o cambiar protocolos de investigación judicial, sino ordenar todo lo que prevé la “Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer” y con ello obligar a los Estados a presentar el informe de cumplimiento efectivo que exige la CEDAW a cada país firmante. Esto quiere decir, exigir que se implementen medidas de igualdad que no sean genéricas, sino concretas y que tienen que ver con la representación, la educación, la conciliación, el fin de la violencia.*

—En eso consiste la supervisión de cumplimiento que realiza la Corte, si la orden consiste en elaborar una norma, que se elabore y que se cumpla. Si de lo que se trata es de reducir o disminuir hasta donde sea posible la discriminación hacia las mujeres, las acciones adoptadas por los Estados también se pueden comprobar a través de encuestas, estadísticas y otro tipo de mecanismos. Pero, insisto, depende de la orden que se haya dado. Hay una discusión en la Corte sobre la manera en que deben plantearse las órdenes de reparación y garantías de no repetición; en alguna época, cuando había una situación estructural y sistémica de violación de derechos, por ejemplo en los establecimientos carcelarios, la Corte dictó sentencias en las cuales se establecieron órdenes de tipo “tómense todas las decisiones”, “adóptense todas las normas”, “inviértase todo el dinero que sea necesario”... para cambiar la situación estructural que existe en las cárceles.

Y estas decisiones tan generales, desafortunadamente, no conducen a nada. La Corte no debe ser el Tribunal que haga declaraciones genéricas de transformación social. Nosotros tenemos que analizar casos concretos a propósito de problemas concretos; las transformaciones estructurales que se requieran para modificar todas las condiciones de discriminación estructural contra la mujer deben ser encauzadas por los tratados internacionales y los gobiernos, no por las sentencias. Pero nuestras decisiones sí pueden servir de guía para efectos de garantizar el derecho a la igualdad establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos, y, en este sentido, los países tienen que ceñirse a las obligaciones establecidas.

Sin embargo, la Corte no es un Tribunal sociológico ni un Tribunal de la superestructura. Es decir, no es un Tribunal que tiene como objeto elaborar fórmulas mágicas para transformar nuestras sociedades, menos aún ante problemas que tienen raíces históricas, estereotipos arraigados culturalmente, falta de representación política, etc. Nosotros, dentro de nuestras capacidades, vamos a aportar soluciones para casos concretos. Por ejemplo, si hay un caso concreto donde a una mujer, que es una gran líder, no la dejan participar en las elecciones porque para eso tiene que pertenecer a un partido y los partidos difícilmente aceptan mujeres, entonces allí hay un caso concreto donde se puede acudir a la Corte y, eventualmente, la Corte podría para resolver esa vulneración de de-

rechos y proponer, por ejemplo, la existencia de una ley de cuotas. Eso sería una medida puntual a propósito de un caso concreto y se podría también exigir que se adopten garantías de no repetición.

—*Nos gustaría ahora que nos hablara sobre los desafíos que tiene la Corte en materia de medio ambiente y de pueblos indígenas.*

—En la Opinión Consultiva planteada por Colombia [Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia sobre las obligaciones estatales en relación con el medio ambiente], se apunta esencialmente a que el programa ambiental no puede estar circunscrito a una frontera, dado que puede haber daños transfronterizos y la responsabilidad internacional de los Estados por vulneración de derechos a personas que se encuentran en otros estados.

El tema de los Pueblos Indígenas a mí me apasiona, pero por varias razones es bastante complejo. Primero, son comunidades históricamente perjudicadas, históricamente discriminadas, inmersas en una pobreza endémica. Lo que muchas veces quieren es que los Estados reparen esas circunstancias, que se hagan inversiones, se adopten medidas de discriminación positiva, se les aporte todo aquello que no se les ha dado a lo largo de siglos de discriminación. Cada Estado tiene una idea diferente de cómo afrontar estas situaciones.

Segundo, la cuestión indígena es también compleja porque involucra a los campesinos y muchas veces los problemas son entre indígenas y campesinos; otras veces sucede que donde están las comunidades indígenas hay zonas comunes de campesinos e indígenas, pero estos últimos piden territorios propios y a veces es difícil ubicar a los indígenas como tales.

Tercero, otra complejidad se da en relación con la consulta previa y el consentimiento. La consulta es un mecanismo para que sean escuchados y tenidos en cuenta en decisiones sobre las que históricamente no han sido considerados. Sin embargo, el derecho a la consulta varía entre los países; la que se lleva a cabo en México no tiene que ver con la de otros Estados. Si seguimos entendiendo el sistema democrático de manera tradicional, es impensable el reconocimiento singular de derechos de participación de las comunidades indígenas como mecanismo

para su incorporación y este asunto es de primer orden para nosotros.

Cuarto, hemos tenido casos relacionados con los derechos indígenas y nos hemos encontrado con distintos tipos de reivindicaciones, algunos quieren propiedad colectiva, otra propiedad privada, otros compartir el territorio con los colonos que viven ahí. Esto quiere decir que hay singularidades que obedecen a distintas prácticas y costumbres, que no hay unanimidad sobre en qué consisten y cómo ejercer los derechos indígenas. Una cosa es la teoría y otra la práctica, por tanto, es difícil hacer una generalización sobre los derechos de los indígenas.

Realizada en Madrid el 23 de abril de 2019.