

Cumplimiento de sentencias, acuerdos de solución amistosa y recomendaciones

El sistema siempre va a adolecer mucho de la debilidad de los mecanismos para promover su eficacia, si todo está pendiente de la buena voluntad o el cumplimiento a regañadientes por parte de los Estados, por no querer ser vistos ante sus pares como incumplidores. Puede ser muy propio del sistema interamericano, una comunidad de naciones que se sienten similares unas a otras... pero no está bien que eso funcione así. No hay garantía de que eso siga siendo así, y de hecho, en los 70, el sistema tenía graves problemas de incumplimiento. Se salvó por el papel que en esos años tuvo la Comisión, pero la actitud de los gobiernos frente al sistema era bastante lamentable. No hay que pensar que eso no pudiera volver a ocurrir.

Juan Méndez, ex Comisionado de la CIDH.

En este capítulo se analizan los problemas de la fase de cumplimiento, de sentencias y acuerdos de solución amistosa, pero también de los informes de la CIDH. La fuerza jurídica y política de estas diferentes modalidades es, sin embargo, diferente. Las sentencias de la Corte Interamericana son de cumplimiento obligatorio para los países que han firmado el protocolo de la Corte. También los acuerdos de solución amistosa que han contado con el compromiso explícito del Estado. Los informes de la CIDH sobre los casos son recomendaciones de un organismo internacional, cuyo poder emana de la Convención Americana de Derechos Humanos, y como tales deberían ser cumplidos por los Estados.

Sin embargo, son evidentes no solo las dificultades asociadas al cumplimiento de algunas de las formas de reparación más importantes, sino también la situación de incumplimiento en la que se encuentran muchos casos.

En la fase de cumplimiento, los diferentes actores se enfrentan a desafíos distintos pero interdependientes. El cumplimiento depende de la voluntad política de los Estados, pero también del grado de dificultad de las medidas. Las víctimas muestran esperanza y vulnerabilidad en una fase en la que el tiempo de la reparación está marcado por otros, y sobre el que en general tienen poco control. Los representantes tratan de acompañar el proceso de cumplimiento y presionan a los Estados, cuando se muestran renuentes o se enfrentan obstáculos. Los órganos del sistema esperan que se dé el cumplimiento, hacen un seguimiento escaso o parcial, y valoran las posibilidades de presionar cuando este no se realiza.

Cumplimiento: factores políticos y operativos.

A pesar de que las dificultades o logros en el cumplimiento se vean caso a caso, y dependan de las políticas de los distintos gobiernos, según los interlocutores con más experiencia en el sistema los factores fundamentales que intervienen son tres:

- 1) La voluntad política. Esta se muestra a veces en la tendencia de ciertos países más proclives al cumplimiento, o en la distinta sensibilidad de los gobiernos. En muchos casos, los contextos de cambio político son favorables para estimular el cumplimiento del nuevo gobierno con respecto a los compromisos del Estado. Por ejemplo, en el caso de Perú, el gobierno se negó a colaborar con la CIDH y la Corte durante el periodo de Fujimori; pero con el cambio político se pudieron dar numerosos avances, como en el caso Barrios Altos. Sin embargo, estos cambios no son siempre positivos; si bien en algunos casos son momentos de apertura, en otros pueden llevar a una involución. Así que la distinta voluntad política de los gobiernos abre o cierra oportunidades para el trabajo de la CIDH o la Corte y, por lo tanto, a una mayor colaboración o dificultad en el cumplimiento. Por ejemplo, el gobierno de Guatemala, en 2000, hizo una declaratoria de voluntad de avanzar en la negociación de un cierto número de casos, que ya habían sido vistos en el sistema, y que tenían dos componentes: “aceptación de los hechos que dieron objeto de la denuncia” y “reconocimiento de la responsabilidad”, pero su comportamiento posterior en algunos casos no incluyó un comportamiento coherente con estos dos aspectos, especialmente en sus consecuencias sobre la impunidad.
- 2) Capacidad operativa. Un segundo aspecto clave es la presencia o no en el Estado de mecanismos operativos eficaces para hacer efectiva la reparación. Aun en caso de que exista la voluntad de cumplir, los Estados deben estar en condiciones de hacer efectivo el cumplimiento en términos operativos. Eso significa la colaboración interinstitucional entre agencias u organismos, contar con presupuesto específico o forma de aprobarlo, y la colaboración de diferentes poderes del Estado.

A ver, el cumplimiento se deriva de una obligación internacional; la Convención Interamericana es muy clara, cuando dice que las sentencias de la Corte son de obligatorio cumplimiento para los Estados parte; es por

tanto una obligación internacional derivada de un tratado. ¿Qué significaría eso? Bueno, que cada vez que sale una sentencia, cada Estado verá si hay que modificar la Constitución o ley, o adoptar una ley o cambiar una tesis jurisprudencial, pues les corresponde a los poderes públicos concretos ejecutar las sentencias en el derecho interno, tanto si hay que adoptar una política pública, como si hay que dar una indemnización. Carlos Ayala, ex Comisionado CIDH.

Los Estados reconocen la obligatoriedad y fuerza jurídica de las sentencias de la Corte, pero señalan dificultades burocráticas para el cumplimiento. Ambos factores, sin embargo, se entremezclan frecuentemente; pero también se pueden enmascarar, dado que ningún Estado niega directamente la voluntad, salvo en el caso referido del gobierno de Fujimori en Perú.

Yo creo que, desde el punto de vista formal, el Paraguay es Estado parte y ha aceptado la competencia jurisdiccional de la CIDH; y siendo también Estado-parte de la Convención Interamericana, ya tiene rango constitucional para el Paraguay la Convención. Es decir, ya forma parte de su legislación doméstica y en ese sentido tiene que haber cumplimiento, en todos los juzgados locales. También el haber aceptado la competencia jurisdiccional de la Corte. Eso desde el punto de vista jurídico-formal, ahora desde el punto de vista operativo es ahí donde encontramos las dificultades burocráticas. Sr. Barreiro, agente del Estado, Paraguay.

Uno de los principales problemas de la falta de cumplimiento es que puede terminar cuestionando no solo a los Estados que no cumplen, sino al propio sistema. Como señala Claudio Grossman, ex Comisionado de la CIDH: *El sistema regional abre posibilidades de negociación, que no se presentan a menudo en el ámbito interno, para la solución de los casos de derechos humanos.* Sin embargo,

si no se cumple lo acordado, esto no solo debilita un caso sino también la norma, el derecho como tal.

Los Estados son responsables del cumplimiento, pero este indicador se usa de manera contradictoria por parte de los mismos. Cuando se incurre en incumplimiento, se señalan las dificultades o los problemas operativos, pero cuando hay cumplimiento los Estados tienden a publicitarlo como parte de su voluntad política.

Las diferencias entre países también se evidencian en su sensibilidad por determinadas medidas en un momento histórico. Pueden señalarse así políticas de Estado, con una cierta continuidad en un periodo específico. Por ejemplo en Guatemala, aunque no ha existido una política de Estado, durante el último gobierno se han hecho numerosos actos de memoria colectiva y reconocimiento. En Ecuador, la mayoría de las veces, la reparación en las soluciones amistosas se ha limitado a la indemnización económica, con poca conciencia de lo que significa la reivindicación del nombre, la dignidad de la persona, y casi nada en términos de justicia. En el caso de Perú, distintos interlocutores coinciden en señalar que en el gobierno de transición había una política de Estado, por la cual se asumieron todos los compromisos y que el siguiente gobierno trató de darle una cierta continuidad, con una ley de ejecución de sentencias y de recuperación de fondos en los casos de corrupción, para la parte económica de las reparaciones. Sin embargo, estas políticas se muestran frágiles, salvo en países como Argentina o Chile que han mostrado un mayor grado de cumplimiento, en términos comparativos, en los casos ante el sistema.

Yo creo que hay diferencias; una en lo que se podría hablar de los países que tienen una política de Estado de cumplimiento y la diferencia con los que tienen política de gobierno de cumplimiento. En los que tienen la política de Estado se notan las diferencias de gobierno a gobierno, que van a estar más abiertos o menos abiertos a

concluir, poner más o menos trabas; pero hay un intento serio de cumplimiento, al menos en los aspectos económicos; también habrá más o menos disputas sobre algunas cuestiones puntuales, pero no hay un gran problema.

Ariel Dulitzky, ex Secretario Adjunto de la CIDH.

Los problemas estructurales del cumplimiento se suman a las dificultades políticas en distintos países y períodos. Un indicador es que estos problemas aparecen en el caso de la investigación y sanción a los responsables, que forma parte de casi todos los informes, acuerdos de solución amistosa o sentencias de la Corte. En términos políticos más generales, la justicia ha ido avanzando en lugares donde se ha deslegitimado el papel del poder militar, implicado en las dictaduras o régimes con graves violaciones de derechos humanos. Cuando se ha dado una situación política de mayor apertura o crisis, se han abierto espacios para la justicia.

El impacto del sistema en la lucha contra la impunidad ha sido importante, a pesar de que no se dé cumplimiento pleno a sus decisiones, especialmente referidas a la obligación de investigar y sancionar a quienes sean responsables de violaciones a los derechos humanos. En países como Chile, Uruguay, Argentina, Perú y Paraguay, el sistema contribuyó -y contribuye- abriendo espacios a las fuerzas democráticas para promover cambios; permitiéndoles que reclamen el cumplimiento de obligaciones internacionales adquiridas libremente.

Claudio Grossman, ex Comisionado CIDH.

Cuando estos cambios políticos no se han dado, las dificultades que encuentran los casos ante el sistema, pero también los demás, son mucho mayores. Todo ello afecta el modelo de transición política donde es preciso el fortalecimiento de los organismos de control de las garantías para los derechos humanos en el Estado.

En reparaciones es mucho más fácil para los estados pagar o hacer un monumento, que lo que en teoría es mucho más importante para el fortalecimiento para el estado derecho, que es la lucha contra la impunidad. Ahí es donde vemos grandes obstáculos, obstáculos que van al corazón del estado de derecho en la región. ¿Por qué no se pueden perseguir a los genocidas en Guatemala o a los paramilitares de Colombia?, porque siguen teniendo un poder muy fuerte, esa es la realidad. Se pudo en Argentina, se pudo en Perú, en Chile, se va a poder en Uruguay porque están perdiendo cuotas de poder. Santiago Canton, Secretario Ejecutivo CIDH.

Las obligaciones del cumplimiento para los Estados son un desafío para su propio carácter, ya sea orientándose hacia el respeto a la legislación internacional y los derechos de las víctimas o, por el contrario, limitando la calidad de la democracia. El cumplimiento de la responsabilidad internacional tiene un impacto educativo con respecto a sus obligaciones con las víctimas.

Creo que es muy importante, porque deja clara la obligación del Estado para con la víctima, la reparación como una obligación. Creo que eso tiene un impacto muy importante en el país; de alguna manera, me parece que es formativo, educativo, para nuestra precaria dirigencia política, saber que hay obligaciones que tienen que cumplirse como Estado. Creo que es importante, porque, además de la justicia que se ejerce para determinado caso, tiene un efecto importante para educar y sobre todo aclarar que el Estado tiene la obligación de reparar. Sofía Macher, Presidenta Consejo de Reparaciones, Perú.

A pesar de que los agentes del Estado entrevistados reconocen la obligación de cumplir, y señalan las dificultades para hacerlo en algunas medidas, también admiten que no están muy preparados internamente para cumplir, especialmente cuando las reparaciones desbordan lo económico. A pesar de que en

varios casos señalan que están en proceso de adaptación a los nuevos requerimientos del sistema, para poder responder al cumplimiento de reparaciones complejas, al menos un tercio de los Estados analizados tuvo en el pasado cercano formas más efectivas de cumplimiento, en opinión de los representantes de las víctimas. Uno de los problemas es, entonces, la falta de experiencia acumulada que se revierta en mecanismos más adecuados de cumplimiento.

Nueva fase con viejos y nuevos problemas

La fase de cumplimiento debería inaugurar una nueva manera de relación entre el Estado y las víctimas. Sin embargo, con frecuencia, el cumplimiento reproduce algunos de los problemas previos y puede convertirse en una momento de negociación que la gente ya ha superado.

El mantenimiento de los mismos problemas que llevaron al litigio o la misma manera en que el Estado los enfrenta, contribuye a que se reproduzcan en la fase de cumplimiento. La reparación debería proporcionar un nuevo marco que permita el cumplimiento efectivo y el desarrollo de una relación de confianza y respeto hacia las víctimas. También debería incluir nuevos mecanismos de cumplimiento, para evitar volver a recetas del pasado que se hicieron presentes durante la fase de litigio.

Un ejemplo del riesgo de que se reproduzcan estos problemas se dio en los casos indígenas de Paraguay, donde las vías utilizadas por el gobierno para otorgar la propiedad de la tierra en la fase de litigio aparecieron de nuevo en el cumplimiento. En esta reproducción influyen dos aspectos: 1) La necesidad de un nuevo marco para la solución del problema de la propiedad de la tierra, que supere las soluciones parciales de la fase de litigio, cuando se intentó un mecanismo a través de la compra, y 2) la obligatoriedad del cumplimiento por parte de los poderes del Estado, en este caso especialmente el Ejecutivo y Legislativo.

Estamos ante la posibilidad de repetir de nuevo, en la fase de cumplimiento, lo que ya se hizo en la fase interna. El INDI intentó comprar la tierra y no tuvo votos suficientes en el Congreso. Si vamos a empezar otra vez a hacer lo mismo de nuevo, volver a la vía de la expropiación parlamentaria, y si el parlamento no lo aprueba, de nuevo la cosa se queda bloqueada. Oscar Ayala Ama- rilla, abogado Tierraviva.

Tres problemas son especialmente relevantes en la relación con las víctimas en la fase de cumplimiento. El silencio que se mantiene sobre la reparación durante mucho tiempo, la percepción de que las órdenes de la Corte o los acuerdos a que se ha llegado son un favor para las víctimas y no un derecho, y la falta de cuidado sobre cómo se hacen las cosas, que es parte del propio sentido reparador.

La falta de respuesta o el silencio del Estado después de la sentencia, a pesar de ser parte de su discrecionalidad, si se mantiene en términos del cumplimiento, supone para las víctimas un mayor estés e incertidumbre. Como todas las situaciones en las que se juegan aspectos importantes y generan ansiedad, la ambigüedad de la situación necesita gestionarse con información anticipatoria. Por ejemplo, en el caso Damião en Brasil, la familia no había tenido ninguna comunicación por parte del Estado casi un año después de la sentencia y solamente cuando se cumplía el plazo se hizo efectiva la reparación económica.

Todavía no hemos tenido ninguna comunicación. Ya he- mos enviado algunos oficios para el gobierno brasileño, pero no hemos tenido ninguna reunión oficial para tra- tar del caso de Damião Ximenes. Ella está preocupada, porque cree que todo está tardando mucho. Pero ella sabe que como Brasil tiene un año para tratar del caso, va a dejar el cumplimiento de la sentencia para el último momento, o incluso optar por no cumplirla. Renata Lira, abogada Justicia Global.

La reparación es parte de los esfuerzos por reparar las consecuencias de las violaciones, y es a la vez un derecho de las víctimas. Pero incluso cuando estas tienen en sus manos instrumentos como el acuerdo o la sentencia, perciben -en ocasiones- que la reparación es vista desde el Estado como un favor que se les hace. La necesidad de realizar múltiples gestiones ante diferentes estamentos, con distinto grado de formación, sensibilidad o conocimiento, genera muy frecuentemente en ellas la sensación de que están pidiendo al Estado un favor, en lugar de que este responda por su responsabilidad.

La gente es como que está mendigando un favor del Estado y no un derecho establecido por una ley que los trasciende. En el Caracazo, eso lo vimos en la gente cuando decían que a ver si, por favor, el Estado les... De favor, nada. Magdalena Ibáñez, psicóloga perito.

Por otra parte, el modo en que se hace la reparación es tan importante como la propia medida. Dar una indemnización puede ser una forma de reconocer el sufrimiento causado y la voluntad de contribuir a la reconstrucción de la vida de la gente, o simplemente cumplir una obligación legal. Iguales cuestiones suscita la reparación simbólica o las medidas de salud. Cuidar que la manera de cumplir la reparación sea no solo efectiva, sino que respete la dignidad de aquellos a quienes se pretende reparar, es una condición básica. Los Estados deberían tener más en cuenta esta perspectiva, así como los funcionarios en cargados del cumplimiento para que sepan transmitir esta sensibilidad.

Nosotros lo hemos expuesto en diferentes oportunidades a la Comisión y a la Corte Interamericana, que no se trata solo de que el Estado esté cumpliendo, sino de cómo se está cumpliendo; que las medidas de reparación que están en una sentencia, por ejemplo, cumplan su función reparadora y no que sean ejecutadas como un simple cumplimiento de las obligaciones del Estado. Angélica González, abogada CALDH.

En este proceso, sin embargo, pueden presentarse conflictos como consecuencia de la tensión acumulada o la percepción histórica de falta de respuesta de las instituciones. Para las víctimas y sus representantes esto presupone cambiar una lógica de confrontación por una colaboración crítica en esta fase. Los funcionarios implicados en el cumplimiento, por su parte, deben saber que una de sus funciones es absorber la rabia que puedan tener las víctimas, así como tener en cuenta sus percepciones para poder superar esos estereotipos, mostrando un comportamiento congruente con la reparación.

La gente de la comunidad estaba con reservas, poniendo siempre su voz, con los puntos claros de lo que ellos planteaban, siempre con un discurso confrontativo con el Ministerio, y el Ministerio también; y los locales también, diciendo, “si a mí me dice algo este, yo le respondiendo”. A nosotros nos tocó la tarea de mediar. Pedro Rodales, Director de Salud, Guatemala.

Un aspecto que genera buena parte de estos problemas es el manejo de las dificultades, que no debería ser, en ningún caso, una excusa o una justificación para el incumplimiento. La adecuación de la reparación al contexto o la resolución de problemas prácticos, que son normales en toda sentencia o acuerdo, pueden cuestionar el sentido del proceso, cuando no se observa la voluntad política o el compromiso efectivo por resolverlos. Numerosas víctimas señalaron en las entrevistas esta idea: *ahora no estamos en un proceso de negociaciones, sino en el de cumplir* (Blanca del Rosal).

Y si la sentencia de la Corte Interamericana ordena - aquí no es que recomienda, sino que ordena-, debe ser vinculante y debe ser obligatorio, para eso tienes esas organizaciones internacionales, pues. Si la Corte ordena es que debería ser obligatorio y vinculante. Si no, igual se vuelve como otro juego, pues, más un juego político.
Helen Mack.

Nivel de cumplimiento de sentencias, soluciones amistosas e informes

Todos los interlocutores consultados señalan que se dan diferencias entre las sentencias de la Corte y los acuerdos de solución amistosa, por una parte, y los Informes de Casos que emite la CIDH (llamados informes de artículo 50 ó 51, que los regulan), por otra.

Yo diría, en general, que se debe hacer la distinción de casos con soluciones amistosas o con sentencias de la Corte, no con recomendaciones de la Comisión. Con recomendaciones de la Comisión es muy escaso el nivel de cumplimiento. Ariel Dulitzky, ex Secretario Adjunto de la CIDH.

Los términos del cumplimiento en el caso de las sentencias de la Corte vienen incluidos en la misma. Los acuerdos de solución amistosa suelen ser más vagos en los plazos o formas de cumplimiento, aunque en ello hay numerosas diferencias. Los informes de los casos, sin embargo, incluyen recomendaciones de la CIDH que suponen responsabilidad internacional del Estado, pero no tienen medidas de reparación, salvo la necesidad de investigación y sanción a los responsables. No tienen, por tanto, criterios o plazos para el cumplimiento, excepto cuando el caso pueda o vaya a ser llevado ante la Corte Interamericana, si no hay cumplimiento de las recomendaciones por parte del Estado.

Grado de obligación percibida de cumplimiento

- | | |
|-------------------------------------|---|
| Informes
artículo 50 | <ul style="list-style-type: none">• Recomendaciones de la CIDH no tienen carácter ejecutivo ni obligación jurídica.³² |
| Acuerdos
de solución
amistosa | <ul style="list-style-type: none">• Estado implicado en la negociación, supone compromiso.• Compromiso explícito de quienes firmaron el acuerdo.• Contraparte con la que seguir el proceso. |
| Sentencias
de la Corte | <ul style="list-style-type: none">• Obligatoriedad jurídica de la sentencia internacional. |

En acuerdos de solución amistosa, el grado de cumplimiento tiene que ver con la negociación previa, la implicación de representantes del Estado y la evaluación de la posibilidad de resolver el caso mediante un acuerdo beneficioso para todos. Pero en su cumplimiento también se muestran diferencias significativas entre los Estados.

Algunos entran en un proceso donde se solucionan cosas concientemente y asumen los compromisos que están en condiciones de cumplir, no solamente para poner fin al caso, sino para solucionarlo y asumir el compromiso hasta donde puede. Hay otros gobiernos que son más abiertos en asumir el compromiso y después ver cómo lo

32. Sin embargo el principio *pacta sunt servanda* y el principio *buena fe* permiten sostener la obligatoriedad jurídica de las recomendaciones de la Comisión.

pueden cumplir. Ariel Dulitzky, ex Secretario Adjunto de la CIDH.

Incluso el nivel de cumplimiento porcentual de las soluciones amistosas puede ser más alto que el de sentencias de la Corte, porque en muchas de ellas la firma del acuerdo es el punto final del proceso, cuando ya se ha dado un cumplimiento de varias medidas; mientras que en el caso de las sentencias, estas constituyen el inicio del proceso. Pero, en general, la mayor parte de los interlocutores con experiencia en el sistema señala que hay un escala de menos a más cumplimiento entre informes de, artículo 50, acuerdos de solución amistosa y sentencias de la Corte; el nivel de cumplimiento más bajo es el relativo a los informes de artículo 50.

La pequeña diferencia entre los acuerdos amistosos y las sentencias de la Corte -en cuanto a nivel de cumplimiento- también aparece en el tema de la investigación y la justicia. Las sentencias de la Corte suponen una jurisprudencia con carácter más general en este campo, pero tendrían que tener un cumplimiento mucho más efectivo.

La única evaluación sistemática del grado de cumplimiento se incluye anualmente en el informe de la CIDH, donde se utiliza una clasificación para los casos publicados que consta de tres niveles:

- a) *Cumplimiento total.* Aquellos casos en que el Estado ha cumplido a cabalidad con todas las recomendaciones formuladas por la CIDH.
- b) *Cumplimiento parcial.* Aquellos casos en los que el Estado ha cumplido parcialmente, por haber dado cumplimiento solamente a alguna/s o por haber cumplido de manera incompleta con todas.

- c) *Pendientes de cumplimiento.* Aquellos casos en los cuales la CIDH considera que no ha habido cumplimiento de las recomendaciones, debido a que no se ha iniciado ninguna gestión o a que las iniciadas aún no han producido resultados concretos; a que el Estado explícitamente ha indicado que no cumplirá con las recomendaciones o bien que no ha informado a la CIDH y esta no cuenta con información de otras fuentes que indiquen lo contrario.

El análisis de los informes anuales de la CIDH en los últimos años (2002-2006) muestra algunas de estas tendencias. El total de casos ante la CIDH que tienen informe publicado, en los últimos cinco años, es de 104 casos diferentes, una vez eliminada la repetición de casos que se encuentra en algunos años.

En la siguiente tabla se incluye una relación del número de casos correspondientes a las diferentes categorías incluidas en el informe. Muchos se van superponiendo, como los de incumplimiento reiterado; pero también hay repetición en algunos que aparecen como cumplidos.

Informe	Cumplimiento total	Cumplimiento parcial	Pendiente de cumplimiento	Total
2002	2	22	19	43
2003	4	31	25	60
2004	5	43	22	70
2005	7	51	22	80
2006	1	59	26	86

Del total de casos, un 39% (41 casos) ha aparecido en alguno de esos años con cumplimiento pendiente, es decir la escala más baja de incumplimiento; un 52% (54 casos) con cumplimiento parcial, y solo un 9% (9 casos) como casos cumplidos.

De los 41 casos que aparecen incumplidos en alguno de los informes de ese periodo, un 34% (14 casos) cambiaron de calificación tras dos o tres años, hacia un cumplimiento parcial; mientras del resto de 54 casos, un 49% (20 casos) llevaba en incumplimiento más de tres años; el resto son de incumplimiento más reciente (siete casos).

El informe sale en abril de 2001 y en julio de 2007, que es hoy, estamos apenas en audiencias en la Comisión Interamericana y ninguna de las dos recomendaciones ha sido cumplida. Por el tiempo que ha pasado, ya el caso no se puede elevar a la Corte Interamericana. El hecho de que el Estado sea simulador, incumplidor, no ha tenido efectos jurídicos. Martha Figueroa.

Es decir, un tercio de los casos analizados mejoró de incumplimiento a cumplimiento parcial, y un 50% permanece durante más de cinco años en incumplimiento. Sin embargo, ninguno de ellos pasó a cumplimiento total. Hay cuatro casos que aparecen en años anteriores solo una vez en cumplimiento parcial, pero no aparecen en los últimos años, sin referirse su estado en la actualidad.

Por otra parte, con respecto a los casos de cumplimiento parcial (54 casos), 24, es decir un 45% de los que aparecen en el informe de 2006, están clasificados en esa categoría desde hace más de cuatro años; otro 45% ha estado en cumplimiento parcial entre dos y tres años, y un 9% solo un año. Hay que señalar que solo existen casos publicados en el informe anual desde el año 2001. Estos datos muestran que cerca de la mitad corresponde a casos antiguos que siguen repitiéndose en los informes sin cambios significativos, y que esta tendencia corre el riesgo de

reproducirse en otro grupo muy importante de casos algo más recientes.

La falta de cierre de los casos debido a la falta de cumplimiento, aumenta las necesidades de supervisión de los órganos del sistema, y genera mayor sobrecarga e impacto en las víctimas. También tendría que llevar a los Estados a tomar en serio las recomendaciones y hacer frente a su responsabilidad internacional. Algunos de los gobiernos de países con graves problemas de incumplimiento, como Perú o Guatemala, tomaron en diferentes momentos la decisión de impulsar el cumplimiento, mostrando una mayor voluntad política. Esos esfuerzos han logrado mejorar la situación previa, pero no han llevado al cumplimiento total, y requieren el compromiso de sucesivos gobiernos, no solo por resolver los casos acumulados, sino por evitar que otros nuevos entren en esa dinámica de incumplimiento.

La magnitud del incumplimiento se agrava ante la imposibilidad de cerrar los casos. No solo en cuanto a la CIDH, en sus informes anuales, sino también en la Corte, solo unos pocos casos han sido cerrados. Las dificultades no pueden esconder la ausencia de cumplimiento de cuestiones que son trascendentales y sin las cuales no puede darse el caso por cerrado. La falta de avances en los temas de investigación o justicia es uno de los aspectos clave de esta imposibilidad de cierre.

Hay muchos de esos casos que han cumplido la mayoría de medidas y quedan abiertos estos, que son precisamente las garantías de no repetición; y ese, pues claro, es todo un desafío, porque lo que es la investigación ha sido siempre, siempre, pues, la medida más difícil de exigir.

Gabriela Pacheco, ex abogada Corte.

Situación del cumplimiento

Las tendencias en el cumplimiento, según distintos interlocutores, son bastante coincidentes en el sentido de que varía no

solamente de país a país, sino de gobierno a gobierno. En general hay una tendencia a dar cumplimiento a los acuerdos de solución amistosa y sentencias de la Corte, en lo que tiene que ver con indemnización y medidas de satisfacción. Aunque no siempre el reconocimiento del Estado es explícito en este sentido.

La noticia positiva es que no tenemos la batalla que tenemos en otros países. El gobierno, el Estado, reconoce que tiene que cumplir con la sentencia de la Corte, hay ese reconocimiento formal, y en general en las instituciones de gobierno es algo que no siempre pasa: que el gobierno reconozca la legitimidad de las sentencias de la Corte y que tiene que cumplirlas. Michael Camilleri, abogado CEJIL.

Las valoraciones de los abogados representantes o de las propias víctimas están centradas en su propia experiencia de dificultades en el cumplimiento. Pero quienes llevan más casos o forman parte de los órganos del sistema tienen una visión relativamente optimista sobre las tendencias en el cumplimiento, señalando un alza, en términos generales. Sin embargo, un análisis más detallado de los casos muestra algunas medidas de alto, otras de medio y otras de bajo cumplimiento, incluyendo los aspectos cuantitativos y la forma en que se lleva a cabo la reparación, como se muestra en el cuadro siguiente. Todo ello independientemente de que hay logros muy significativos, en algunos casos, en medidas que habitualmente tienen un cumplimiento más bajo.

Cumplimiento	Tipo de medidas
Alto	Indemnizaciones Publicación Acto reconocimiento
Medio	Medidas simbólicas Medidas de salud Educación
Bajo	Atención psicosocial Búsqueda desaparecidos Investigación Justicia Garantías de no repetición

También hay consenso en que las medidas con menor cumplimiento son las relativas a la investigación y sanción a los responsables, así como las garantías de no repetición que tienen que ver con cambios legales, estructurales o en la formación de los agentes del Estado.

En este tema, el respeto que le tienen los Estados a la Corte, es positivo, viene en aumento; gran parte de las reparaciones económicas se están cumpliendo. Lamentablemente, los puntos más importantes para avanzar en un cambio social son el tema de lucha contra la impunidad y las medidas tendientes a garantizar la no repetición de las violaciones cometidas; esos son los dos puntos que más trabajo cuesta que se cumplan. Francisco Quintana, abogado CEJIL.

Estas dificultades de la justicia no obedecen solo a aspectos técnicos, desde el punto de vista jurídico, o a dificultades de investigación años después de los casos, sino también a la deficiencia situación del Poder Judicial en muchos países, y a que la investigación afecta a grupos de poder dentro del Estado.

Hay Estados donde nada de eso ha pasado, pero viene un vuelco, viene una reacción y empiezan a pasar las cosas y se vienen abajo leyes de amnistía, se vienen abajo las impunidades, se vienen abajo los encubrimientos, se vienen abajo las reticencias; una serie de cosas que antes eran una especie de muro infranqueable. Bueno, ¿qué ocurrió? ¿De pronto la Corte se volvió salvadora? Pues no, sino que de pronto ocurrió un movimiento interno y dijo ha llegado el momento de cumplir lo que ha dicho la Corte. Juez García Ramírez.

Tales problemas se han dado históricamente en América Latina, y forman parte de la situación de impunidad que aún prevalece en muchos países con respecto a las violaciones del pasado o de la actualidad. En este sentido, las valoraciones más globales sobre el grado de cumplimiento pueden pasar por alto los aspectos cualitativos de las medidas que falta cumplir, y como esa ausencia de cumplimiento de medidas como la investigación o la sanción afecta a las otras cumplidas, o les da otro valor.

Si la investigación, juicio y sanción de los responsables no se ha cumplido, aunque los otros hayan sido satisfechos, al emitirse los informes sobre cumplimiento, no puede considerarse que el Estado ha cumplido en un 75%, porque tres de las cuatro obligaciones han sido cumplidas; sobre todo si ha sido la falta de investigación de un Estado, la denegación de justicia, lo que ha motivado la presentación de un caso ante el sistema. Tal vez podría considerarse, recordar esta obligación al Estado de una forma más amplia, dentro de los informes de cumplimiento, con un análisis más profundo que involucre los tiempos transcurridos, la información aportada

hasta el momento, la demostración del Estado en cuanto a superar la denegación de justicia. Generalmente, este tema queda en lista de espera, en cuanto a las obligaciones del Estado. Angélica González, abogada CALDH.

En general, la versión de los agentes del Estado entrevistados es que tratan de cumplir; que las dificultades obedecen a problemas burocráticos, o a la amplitud de las medidas otorgadas por la Corte. Pero existe una visión restringida de la reparación, circunscribiéndola a la indemnización económica. La versión es, generalmente, optimista y asocia el cumplimiento a dos o tres de las medidas de reparación, pero no al conjunto de ellas, ni a una perspectiva integral que reconozca la interdependencia de las mismas.

Cumplen una parte y ellos piensan que ya está bien, que han cumplido. No sé hasta qué punto le quita también legitimidad a la Corte, en el sentido de que es un tribunal con una sentencia que tiene que cumplirse íntegramente, no es como un tribunal interno al país. Luis Cantoral Benavides.

La avanzada jurisprudencia de la Corte, en términos de reparación o garantías de no repetición, ha ido generando nuevos desafíos para los Estados y para el propio sistema. Es evidente que esos avances tendrían que ir seguidos de los del cumplimiento. Esta importante contribución del sistema interamericano se enfrenta a las dificultades, prácticas o políticas, de llevar a cabo algunas de las modificaciones exigidas. Las valoraciones de los distintos actores son también diversas. Algunas enfatizan en los cambios de los últimos años, y en la importancia de ver las cosas con perspectiva, en lo que respecta a las garantías legales de no repetición.

En lo personal, veo con aliento el cumplimiento que se está dando, si tomamos en cuenta que cumplir significa, eventualmente, cambio en la Constitución, que es un acto

muy complicado; cambiar una corriente jurisprudencial, anular una sentencia del más alto tribunal o revertir procesos en cumplimiento de reparaciones ordenadas por la Corte es algo jurídicamente, técnicamente, muy complejo. Juez García Ramírez.

Esta valoración, positiva en términos generales, sobre la superación de dificultades para el cumplimiento, contrasta sin embargo con la experiencia de las víctimas. Se necesita, probablemente, un doble enfoque para valorar y comparar el cumplimiento en el tiempo y entre los casos, que no pierda de vista las dificultades que enfrentan los Estados para mejorar sus mecanismos, por una parte, y las víctimas y representantes para acompañar su proceso.

Determinar el nivel de incumplimiento, cuando la reparación afecta a medidas de no repetición, exige la utilización de algunos indicadores que muestren el avance o cumplimiento completo de las medidas otorgadas. Dichos indicadores deberían, en primer lugar, ser específicos para la medida; es decir, que evalúen ese cumplimiento y no otras políticas del Estado. En segundo término, ser sensibles, para que permitan medir los cambios que se dan con respecto a la situación de partida. Para ello podrían usarse estándares de organizaciones internacionales sobre observatorios de prisiones, de ayuda humanitaria o legal, protocolos de actuación en áreas como salud, tratamiento de personas detenidas, etc., además de mecanismos específicos.

Un ejemplo es el caso de la justicia. Entre los obstáculos para que se haga efectiva hay algunos de carácter político general, pero también otros muy específicos, como los de tipo legal (por ejemplo, la jurisdicción interna sobre prescripción de violaciones de derechos humanos o sobre repetición de juicios que se han hecho sin garantías suficientes); otros son de carácter judicial, debido a que no existen fiscales o jueces especializados, con formación y dedicación para esos casos; otros se enfrentan por la

falta de garantías para los testigos y víctimas, cuando se necesita protegerlos ante amenazas frecuentes.

Y siempre siguen constantemente las amenazas contra los hijos de mis testigos, etc., etc., y lo más grave de todo es que nunca va a haber justicia. Y nunca van a volver los restos, que para mí siempre ha sido la cosa número uno. Ellos pagan; para ellos eso ya es suficiente. Pero cómo obligar al cumplimiento. La Corte puede presionar, pero cómo protegemos a la gente. Jennifer Harbury.

Una evaluación más precisa de las dificultades de investigación y sanción en cada caso, junto con un seguimiento específico sobre los pasos dados en el campo de las garantías judiciales, contribuiría a ir superando el estado de impunidad en el que se encuentra la mayoría de los casos, incluso después de acuerdos o sentencias de la Corte.

El problema del tiempo

El proceso de cumplimiento en el tiempo está determinado por la capacidad de respuesta del Estado y las condiciones que incluyan las sentencias o acuerdos. Así, habitualmente, las sentencias señalan un tiempo específico para los diferentes tipos de medidas; por ejemplo, seis meses para la publicación, un año para la indemnización o el reconocimiento, y varios años para medidas más generales, como garantías de no repetición o proyectos de reparación colectiva. En otros casos, la Corte señala un plazo razonable, sin especificar un tiempo preciso.

Ninguna medida de reparación ha sido cumplida por parte del Estado, en el transcurso de un año y cinco meses después de proferida la sentencia. Uno de los compromisos más importantes asumidos por las distintas entidades del Estado, consiste en garantizar el retorno de la población desplazada a su lugar de origen; sin embargo, las zonas continúan en dominio de

grupos paramilitares, a pesar de la desmovilización de sus tropas, las cuales continúan operando. Pilar Silva, abogada Colectivo Alvear Restrepo.

Una experiencia frecuente de muchas víctimas es que los Estados permanecen en silencio durante un largo periodo después de la sentencia o acuerdo. Mientras el plazo aún no se ha cumplido, las víctimas esperan que pase el tiempo, mientras descubren los pasos que está dando el Estado para hacer efectivas las medidas.

Después de la sentencia, el Estado permaneció en silencio como antes. En los últimos instantes del fin del plazo, él nos pasó los valores citados en la sentencia. En cuanto a los cambios que deberían haber pasado, en el campo de la salud mental en Brasil, y en los procesos que están en el sistema judicial, todo sigue como antes, hasta ahora. Irene Damião.

Además de los plazos señalados, el proceso de cumplimiento suele seguir una curva descendente después del periodo más intenso en el seguimiento, de uno o dos años. Las dificultades que encuentran algunos casos hacen que las víctimas o sus representantes se dediquen en presionar para que se lleven a cabo algunas de las medidas más urgentes, mientras las otras quedan siempre diferidas. Por ejemplo, en el caso Panchito López, después de dos años desde la sentencia, el Estado de Paraguay solo había hecho efectivo el 18% de la indemnización que les correspondía a los chicos. Dado que el caso contaba con evidentes dificultades para identificar a numerosos beneficiarios, y por el tipo de población a la cual afectó -un centro penitenciario de menores donde muchos de ellos estaban todavía recluidos-, era muy importante la documentación de los muchachos. Sin embargo, el encargado de la misma no participó de las reuniones de la comisión de cumplimiento sino hasta más de un año después, con lo cual ese proceso -ya de por sí difícil- se atrasó mucho más.

Salió la sentencia. Ahora queremos hacer una pregunta: ¿qué va a pasar con el tema de salud? ¿Quedó en el olvido? ¿Y la educación? ¿Cuánto tiempo más va a durar esto? Chico, Panchito López.

Esta curva, es decir, la relación entre el tiempo y el nivel de cumplimiento de las medidas, viene también marcada por la existencia o no de otros casos en el país, la publicidad o la prioridad que el caso tenga en la agenda política del Estado. En este sentido, esos factores y una menor presión para que avance el cumplimiento resultan coadyuvantes en el problema. También los mecanismos de seguimiento corren el riesgo de hacerse más repetitivos.

Estaba bien, solo que me hubiera gustado que le obligue un poco más al Estado, porque ahorita estamos en la etapa donde la Corte creo que ya no ejerce mucho sobre el Estado; esto se ha alargado bastante. La sentencia fue en el 2001 y ahora es el 2006. El pago fue en el 2002 y las cosas que faltan ya no tienen interés para el Estado, por ejemplo la beca de estudios. Por eso le pedimos a la Corte. Yo pienso que lo harán; tal vez están esperando una oportunidad. Gladys Benavides.

En el caso de las soluciones amistosas, el proceso de llegar al acuerdo conlleva una negociación sobre las medidas de reparación. Esto posibilita que se logre el cumplimiento de algunas de ellas antes de la firma del acuerdo, cuando este no es posterior, como en el caso de las sentencias. Sin embargo, también se dan retrasos cuando quienes firman los acuerdos no son los responsables de que se haga efectiva la reparación y no existen garantías de coordinación suficientes. Se necesita un nivel de información básico común y un análisis de las posibilidades entre los agentes del Estado encargados de estos diferentes niveles.

Algunos de los problemas identificados en el manejo del tiempo son:

a) Retraso en el cumplimiento

En algunas ocasiones, este retraso es circunstancial, y se da alrededor de la fecha señalada por la Corte por diferentes problemas prácticos. En otras muchas, se siguen incumpliendo los plazos, aun en medidas ya acordadas con la población afectada y de fácil resolución. Por ejemplo, en el caso Awas Tingni, la Corte definió dos medidas de reparación. Una consistió en 50.000 dólares para la realización de proyectos comunitarios de desarrollo. Otra, la titulación y adjudicación de la propiedad colectiva de la tierra. Si bien el cumplimiento de esta última es fundamental, necesitaba de cambios legislativos y acuerdos más globales que llevan más tiempo, pero tampoco se ha dado un cumplimiento definitivo de la inversión señalada.

Según la información de los representantes de la comunidad, la Comisión Conjunta se reunió en tres ocasiones, en las que hubo oportunidad de negociar con el Estado los términos de la inversión de los 50.000 dólares. Allí, la comunidad expresó su voluntad de contar con un albergue estudiantil para sus jóvenes, en la ciudad de Bilwi (Puerto Cabezas), capital de la Región Autónoma del Atlántico Norte. El gobierno se comprometió a construirlo. Además, como signo de buena voluntad, el Estado de Nicaragua declaró su deseo de donar no solo algún equipamiento para el albergue, sino también para la comunidad, cinco máquinas de coser y un taller de capacitación en costura.

En septiembre de 2002 se cumplió el plazo para llevar a cabo la inversión. En la actualidad, en 2006, el albergue se encuentra todavía en fase de construcción, las máquinas de coser no se han entregado y el taller de capacitación en costura no se ha realizado. Aun así, a pesar de estos retrasos, se consiguieron progresos significativos

al alcanzar acuerdos sustantivos en torno a la inversión requerida por la Corte. Lotti Cunnigham, abogada.

b) Manejo del plazo de tiempo razonable

Con respecto a medidas de no repetición o de reparación colectiva, como infraestructuras, en algunos casos la Corte ha establecido su realización en un plazo razonable. En esas medidas es, obviamente, más difícil establecer un tiempo determinado. Sin embargo, la indefinición representa también un mayor riesgo por la falta de claridad para las partes sobre lo que supone dicho plazo. Una alternativa complementaria sería determinar un tiempo para evaluar el proceso, o para que el Estado presente un plan de cumplimiento que incluya plazos que se puedan supervisar.

La Corte se ha referido al plazo razonable en diversos casos, el cual es difícil de determinar dentro del marco de una medida concreta. Por ejemplo, para crear una base de datos no se sabe a cabalidad si es suficiente tres o diez años, su implementación lleva tiempo y de ahí la dificultad también para fijar un plazo para cumplir. No es sencillo para el Tribunal establecer un plazo para el cumplimiento de una determinada medida, por ejemplo, si una reforma constitucional se puede hacer en un año, o si en la práctica un año es insuficiente. Pese a que se tenga conocimiento de que el Estado está realizando diferentes diligencias para dar cumplimiento a determinada obligación ordenada por la Corte en su fallo, se puede colocar a éste en una situación de incumplimiento por no haberla ejecutado en el plazo fijado en la sentencia. Sin dejar de observar lo anterior, en las sentencias necesariamente hay que fijar plazos dentro de los cuales el Estado debe cumplir con lo ordenado por la Corte, para facilitar la supervisión de cumplimiento del fallo.

Auxiliadora Solano, abogada Corte Interamericana.

c) Casos enquistados

Varios casos, tanto de la Corte como de la CIDH, se encontraban en una situación de *impasse* en el momento de la investigación. Esta falta de cumplimiento no muestra que se esté en proceso de solución, aunque este sea largo, sino que se ha enquistado y no hay avances en el cumplimiento ni en los mecanismos que lo harían posible. Esta dinámica de sistema cerrado (cuanto más tiempo pasa, más inmóvil permanece) se ve claramente en los casos de medidas como investigación y justicia, en muchos países; especialmente en aquellos en que -por aspectos legales incompatibles con los tratados internacionales de derechos humanos (como la prescripción de diez años, por ejemplo)- el ordenamiento legal se mantiene.

Si tú te das cuenta de todos los casos, del caso Benavides en adelante, estamos a más de diez años, hemos tenido más de cinco presidentes y no hay diferencia. Otra cosa que es importante, es que los cumplimientos de sentencias o de acuerdos amistosos, lo único que han cumplido es en cuanto a lo monetario. No tenemos ninguno investigado eficazmente y sancionado por haber violado derechos humanos, en cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana; no tenemos ninguna otra reparación que no haya sido la monetaria. Ramiro Ávila, abogado, Universidad Andina Simón Bolívar.

d) Dificultades en el papel de los representantes

Con el paso del tiempo, especialmente en casos en que ha habido un cumplimiento parcial de la reparación, se ha producido un distanciamiento entre las víctimas y sus representantes, ya sea por sobrecarga de trabajo, por dificultades de dar seguimiento cuando hay escasa respuesta del Estado y pocas expectativas de logro, por la dificultad de mantener el contacto o por desplazamiento de las víctimas, en casos colectivos. Al menos en dos de los casos analizados, por problemas de falta de confianza con sus

representantes. Esta pérdida de representación conlleva la disminución de las posibilidades de seguimiento y de presión para el cumplimiento.

El Estado de Guatemala no sé por qué no ha querido cerrar este caso. Hay un acuerdo el cual tienen que cumplir; lo único que ellos han cumplido es con la reparación económica, creen que con el dinero ahí se cerró el caso. Falta todavía la educación de María Luisa y Jorge Alberto, la vivienda y el nombre en un reconocimiento para conmemorar la memoria de Jorge. Y luego el tema más difícil, el de la justicia. No sé, a este momento, porque nosotros no tenemos un abogado, cómo seguir esto. Porque el gobierno tenía que respondernos en mayo el último procedimiento que iban a hacer. Blanca del Rosal.

e) Manejo de los plazos

Los plazos establecidos en acuerdos o sentencias marcan los períodos en los que se debe llevar a cabo el cumplimiento por parte de los Estados. Sin embargo, para las víctimas son marcas psicológicas que suponen una expectativa y una esperanza, a la vez que una frustración cuando no se cumplen, o no se tiene información o no es creíble la respuesta del Estado sobre las dificultades.

Tenía expectativas de que se cumplieran los plazos para las reparaciones y no ha sido así... De hecho, ya se han cumplido dos años y pico y no se ha terminado con las partes medulares de la sentencia de reparaciones. Lucrecia Molina.

En varios de los casos analizados, a pesar de haber transcurrido muchos meses después de la sentencia, acercarse o sobrepasar los plazos señalados, las víctimas no habían recibido ninguna comunicación del Estado sobre el cumplimiento. Todo ello genera incertidumbre y malestar.

Dificultades generales del cumplimiento

¿Cuáles son los obstáculos? Uno piensa que no todo el mundo incumple de mala fe, sino que tienen algunos obstáculos reales. Que la Corte haga un análisis de todas las sentencias que están incumplidas y que explique, mediante alguna evaluación y algunas sugerencias frente a cómo mejorar. Viviana Kristicevic, abogada CEJIL.

En este apartado se examinan algunas de las dificultades más frecuentes en los casos analizados, las cuales se han agrupado en seis categorías. En el siguiente cuadro se resumen algunas, según los tipos de medidas de reparación.

Cumplimiento	Tipo de medidas	Tipo de dificultades señaladas
Alto	Indemnizaciones	Cumplimiento de plazos o pago de intereses, cuando hay demora. Problemas con fideicomiso para hijos menores.
	Publicación	Selección de lo que se publica. Letra pequeña, poco legible. Diarios de menos circulación. No se anuncia a los afectados. Escasa difusión entre instituciones del Estado.
	Acto de reconocimiento	Falta de participación y de preparación con afectados. Mensajes poco explícitos o adecuados. Discusión sobre quiénes son las altas autoridades.

Medio	Medidas simbólicas	Problemas prácticos de lugar, terreno, diseño, acuerdo sobre víctimas.
	Medidas de salud	
	Educación	Nivel de burocracia alto. Escaso nivel de prestaciones.
Bajo		Problemas de coordinación con ministerios e instituciones y falta continuidad en becas.
	Atención psicosocial	Servicios habituales del Estado poco adecuados.
	Búsqueda desaparecidos	Dificultades de registros. Poca investigación con perpetradores. Falta de criterios técnicos adecuados.
	Investigación Justicia	Falta de implicación de fiscalía o jueces.
	Garantías de no repetición	Necesidad de cambios legales. Perpetradores con poder que limitan la justicia. Dificultades de cambios legislativos o formación de personal. Implicación de otros poderes.

1) Las visiones restringidas sobre la reparación

El sistema interamericano ha desarrollado una jurisprudencia muy avanzada en el contexto de los tratados internacionales sobre la reparación de violaciones de derechos humanos. Las sentencias de la Corte se han convertido en un referente y, en esa medida, han supuesto un cambio en la perspectiva de la reparación entendida como indemnización económica. Para Estados

acostumbrados a una perspectiva de la reparación civil monetaria, la amplitud de los criterios del sistema interamericano hacia medidas de satisfacción, rehabilitación o garantías de no repetición ha significado todo un desafío.

Las instancias de reparación civil y los órganos que ordenan algún tipo de compensación, tendían a igualar reparación con indemnización. Entonces, cuando empiezan a recibir sentencias de la Corte donde les ordenan un acto de desagravio, que les pidan perdón, y que le hagan un monumento... era como que eso sorprendía, y era como que decían ¿pero por qué ordenan estas cosas, cómo que tratamiento psicológico, cómo que beca? Entonces también es como la magnitud de las medidas que genera una extrañeza, y eso me parece que es una primera dificultad para el cumplimiento. María Clara Galvis, abogada CEJIL.

Esas medidas revelan la escasa experiencia de los Estados para su puesta en práctica, como en el caso de las medidas de rehabilitación en el campo de la salud. Este es un factor que limita su puesta en marcha.

Atención médica y psicosocial, es algo nuevo que no se había puesto en las primeras sentencias, y estamos en ver cómo cumplirlo; no tenemos las soluciones para cumplir las obligaciones que impone la sentencia, pero el Ministerio de Asuntos Sociales está viendo de conformar un equipo de funcionarios, que se dedique a cumplir un área específica de lo que impone la Corte. Por tratarse de casos de violencia, hay que tener en cuenta ciertas metodologías y requerimientos. Agente de Estado 1, Colombia.

2) Dificultad de llevar a cabo cambios estructurales

Especialmente las medidas de reparación que tienen que ver con garantías de no repetición suponen cambios en aspectos legales,

formación de funcionarios, puesta en marcha de políticas públicas, etcétera. Para llevarlas a cabo, los Estados necesitan primero aceptar su importancia y su valor y después, hacer un diseño para el cumplimiento, así como implicar a otros actores del Estado.

Por una parte, uno piensa que los cambios se hacen de manera estructural. Tú cambias un sistema de salud de un país, cambias un sistema de educación, pero entonces acá lo que haces es que -a partir de un caso- tratas de lograr una situación positiva general, y como que los Estados no entienden esa dinámica. Entonces, cuando tú dices, garantice una beca o educación, hay un montón de cosas que no pasan por girar un cheque. María Clara Galvis, abogada CEJIL.

Las reparaciones de mayor envergadura, como las medidas legislativas y comunitarias, requieren asesoría y acompañamiento para evitar el incumplimiento, o que las agendas de otros actores interfieran. Como se señala en el caso Awas Tingni de Nicaragua, la legislación aprobada como consecuencia de la sentencia de la Corte sobre la delimitación de las propiedades colectivas fue un primer paso importante; pero originó también problemas con otras comunidades que necesitaron procedimientos específicos para resolver los conflictos y una mayor presencia de la CIDH.

En Awas Tingni, la legislación que se promulgó en Nicaragua a partir de la sentencia de la Corte es muy importante; se avanzó mucho en temas como delimitación de los territorios como propiedad colectiva de la tierra de los Pueblos Indígenas. Pero hay un desfase entre este ámbito de la legislación y el cumplimiento de la sentencia para la Comunidad de Awas Tingni. La delimitación del territorio, elemento central de la sentencia, se vio afectado por varios problemas: falta de voluntad política, la mediación inevitable de agentes locales, alcaldes que tienen sus propios compromisos y negocian las licencias y concesiones con actores contrarios a la decisión de la

Corte. Se han dado problemas entre indígenas y colonos, y coerción de los poderes locales, lo que impide que se cumpla la sentencia. Frente a esta situación, si bien no se puede suplir al Estado, la Corte debe acompañarlo para hacer que su decisión se cumpla; asesorar debe ser una función implícita en la sentencia. Susana Villarán, ex Comisionada CIDH.

Cuando las medidas son más complejas también son más difíciles de evaluar. Para mejorar el cumplimiento se necesitaría valorar cuáles son las condiciones para hacerlo posible, dado que en estos casos es preciso contar con un contexto facilitador, ya que constituyen todo un programa de actuación.

Es importante ordenar aquellas medidas que se puedan cumplir, de lo contrario la reparación se puede volver ilusoria. A veces puede ocurrir que los representantes soliciten medidas de no repetición o de satisfacción que en un principio parecen razonables, pero que en la práctica o en el plano real no son posibles, ya que desde un inicio puede haber dificultad para cumplirlas. No es ya una cuestión de voluntad o no del Estado para ejecutarlas, sino que en muchos casos no existe una estructura, pautas, presupuesto, entre otros, que faciliten su ejecución, por lo que, no basta con ordenarlas. Auxiliadora Solano, abogada Corte Interamericana.

3) Falta de presupuesto específico

En su mayoría, los Estados consultados no cuentan con un presupuesto específico para hacer frente a las sentencias de la Corte o acuerdos ante la CIDH. Por ejemplo, en Perú, el dinero incautado a diferentes dirigentes políticos de la época de la dictadura de Fujimori -proveniente de la lucha contra la corrupción- se dedicó durante algunos años a este destino. Pero en general, el presupuesto tiene que buscarse después de la condena o acuerdo, y la reparación económica se hace efectiva con los restos del

presupuesto o lo que los Estados han podido ahorrar o generar de diversas partidas.

Esto condiciona el pago dentro de los plazos establecidos, especialmente cuando se trata de montos importantes, como en los casos colectivos. Varios de los agentes del Estado entrevistados señalan que resultan muy altos frente a los escasos recursos del Estado.

Pero lo de crear una comunidad estable, permanente, donde haya un centro de salud, escuelas, donde haya cierta infraestructura, para ser sincero, lo encontramos a veces ambicioso. Eso le impone al Estado paraguayo un esfuerzo realmente difícil de cumplir, en términos de recursos financieros, humanos, de infraestructura, disponibles, sobre todo en el caso de las comunidades indígenas. Sr. Barreiro, agente del Estado, Paraguay.

También en los casos de soluciones amistosas, los Estados deben proveer los medios económicos suficientes para hacer efectivo el cumplimiento. La falta de presupuesto específico ha producido en muchos casos un retraso y ha sido una dificultad adicional.

Uno de los principales problemas hasta el momento es no involucrar e informar de inmediato a las instituciones del Estado de todos aquellos compromisos que se asumen dentro los acuerdos, o que devienen de sentencias de la Corte, provocando que posteriormente el cumplimiento no cuente con respaldo o con el presupuesto necesario. Por ejemplo, en uno de los casos que representamos, la Fundación de Antropología Forense se ha ofrecido a colaborar en la búsqueda de los restos de dos desaparecidas; sin embargo, es necesario realizar muestras de ADN para compararlo con restos que esta organización ha recuperado, lo que implica costos elevados, y no puede pretenderse que organizaciones como esta asuman por sí solas el costo de la recuperación de

cuantas personas han sido desparecidas en Guatemala.
Angélica González, abogada CALDH.

Los trámites internos sobre la reparación económica pueden variar, pero siempre deben ser tenidos en cuenta por el Estado en sus procedimientos de trabajo o legislación. Esto, sin embargo, no debiera acarrear problemas burocráticos para hacerla efectiva. Por ejemplo, en el caso de Colombia, el Estado busca fraccionar el monto entre los responsables de la violación dentro del Estado, como una forma de responsabilizar a diferentes sectores, pero eso no debería suponer en ningún caso una nueva dificultad para las víctimas.

4) Problemas de coordinación entre las agencias del Estado

En numerosas ocasiones, la falta de cumplimiento efectivo se debe a que las agencias encargadas no tienen el poder para agilizar u ordenar la reparación; o bien las estructuras de coordinación entre las instancias no son efectivas (por ejemplo, entre ministerios de salud, educación, vivienda o desarrollo). Los siguientes ejemplos ponen de manifiesto estos problemas.

Ellos envían cartas, comunicados, para que nos atiendan, para que nos auxilien; sin embargo, no hay una manera efectiva de hacerles cumplir este compromiso. Es grande nuestro dolor. Hablamos lo que sentimos y lo que vemos, lo que nos pasa. Porque nosotros no lo inventamos. Igual nos respondieron los responsables del Estado peruano, que a ellos también les preocupaba, pero que no podían hacer nada. Doris Caqui, familiar representante del Conjunto de Casos CIDH, Perú.

La Cancillería que tiene problemas con el Ministerio de Justicia, este con la oficina de las FFAA, y luego entre ministerios. El Ministerio de Defensa no se ve obligado al cumplimiento de la sentencia porque quien está llevando las negociaciones es la Cancillería, y entonces,

ellos dicen no tener vela en el entierro; y entonces, el Presidente delega en la Canciller, pues cuando le da los proyectos de leyes no le da trascendencia, y a los parlamentarios no les importa... Entonces, es como muy complicado lograr el cumplimiento de la sentencia. Orlando Castillo, representante SERPAJ.

5) Implicación de otros poderes del Estado en el cumplimiento

Aún con estos problemas de coordinación, las medidas que dependen del Poder Ejecutivo son de más fácil cumplimiento que aquellas que involucran a otros poderes del Estado, como el Legislativo y el Judicial.

Después tiene que ver con lo que es factible en el corto, mediano y a largo plazo. Por ejemplo, en algunos casos, las disculpas públicas dependen de un acto de voluntad del Presidente. Si el Presidente tiene la voluntad de realizar el reconocimiento de responsabilidad y pedir disculpas, se está ante un acto relativamente sencillo. En cambio, a veces ciertos cumplimientos pueden ser estructuralmente más complejos, como es el caso de la titulación de tierras, que no va a depender de una sola persona sino de todo un aparato estatal que se debe poner en movimiento. Más allá de la dificultad, es inexcusable que los estados no cumplan en estos casos. María Claudia Pulido, abogada CIDH.

La independencia de los poderes se convierte en un obstáculo, ya que el gobierno no puede imponerles su cumplimiento. Esa concepción de la obligación del Estado como únicamente del gobierno, limita los esfuerzos del Poder Ejecutivo y la puesta en marcha de mecanismos ante los otros poderes, para que den cumplimiento a las obligaciones internacionales.

Sin embargo, en ocasiones, tampoco Poder Ejecutivo avanza en la formulación de proyectos de ley o gestiones que le

corresponderían para hacer efectivo el cumplimiento, junto con los otros poderes del Estado.

6) Dificultades de la burocracia estatal

El funcionamiento interno de muchos Estados hace que medidas -que no son aparentemente complicadas- deban hacer frente a una enorme burocracia, lo que genera mucha más dificultad. El siguiente ejemplo, que muestra las diferencias entre una sentencia y varios casos de solución amistosa, pone de manifiesto esta aparente contradicción.

Yo me imagino que es más difícil dar 2,5 millones de dólares, como en Barrios Altos, que incorporar a veinte personas al sistema de salud. Y sin embargo, se tardó mucho más, y fue un proceso super complicado, con muchos trámites. Carlos Rivera, abogado IDL.

En casos con medidas de satisfacción o de rehabilitación, o incluso la publicación de la sentencia, en ausencia de mecanismos específicos que superen el funcionamiento burocrático del Estado, la reparación corre el riesgo de no hacerse efectiva.

No es un tema complicado para el Estado, como lo es investigar o devolver los restos de gentes desaparecidas. Construir un centro de capacitación, ni siquiera han sido capaces, un terreno del Estado para dárselo a los peticionarios... Lo que se resuelva fácil con plata es lo que camina, pero esto que no es comprar un terreno, sino que es buscar un bien del Estado que se pueda dar en usufructo para los próximos veinticinco años, a pesar de que lo hemos buscado, dice el Ministerio que no; una serie de dificultades, que han sido años de estar identificándoles las cosas y haciéndoles propuestas. Rudy López, familiar caso Azmitia Dorantes.

Estas contradicciones -lograr las medidas más complicadas y, sin embargo, paralizar las aparentemente más sencillas- se dan

incluso dentro el mismo caso, por los problemas de la burocracia en algunas agencias del Estado.

Cuando nosotros vamos a hablar con él a la cárcel, una de sus peticiones principales fue querer ver a su esposa, que hacía ocho años que no la veía y que estaba también presa por cómplice. Su hija nunca los había visto juntos; tenía un año y medio cuando le metieron preso, y tenía ya nueve años. Entonces se logró -dentro de las reparaciones de la Corte- esa visita familiar entre cónyuges. Pero al día de hoy, no se sabe nada de la visita. Entonces, cuando hablamos con el director del sistema penitenciario, nos dice: "si ella estuviese libre, no tengo problema, pero como los dos están presos, necesito que el juez ejecutor me lo autorice". Por eso, lo gestionamos directamente con la Corte. Lo más complicado del caso ya se hizo, que es repetir el proceso judicial; lo que pensamos que nunca se iba a dar fue lo que se hizo primero.

Soraya Long, abogada CEJIL.

En ciertos casos, la burocracia puede ser también una excusa. En ocasiones, es un escudo para no enfrentar las propias responsabilidades. Como en este ejemplo que se refiere al conocimiento del caso Bámaca por parte del Ministerio de Defensa de Guatemala.

Para buscar la ejecución de la sentencia en el caso Bámaca, donde se vio involucrado directamente el ejército, según lo estimó la misma Corte Interamericana, pedimos una cita con el Ministerio de Defensa y nos atendió el Viceministro. Le preguntamos: "¿usted conoce lo que tiene que ver en la sentencia con la responsabilidad del ejército?" Y nos respondió: "No nos ha llegado por los canales oficiales. COPREDEH no es el canal oficial; tiene que ser a través de la Cancillería". Vamos a la Cancillería, y le decimos: "mira, que el ejército dice que los canales oficiales..." "Bueno, si COPREDEH me lo pide...", etc. Al final, el ejército dice "eso no me incumbe a mí".

Soraya Long, abogada CEJIL.

7) Problemas de interpretación y de relación con las víctimas y representantes

Otro conjunto de dificultades sobre el cumplimiento se relaciona con la falta de acuerdos entre los representantes o las víctimas y el Estado, sobre la forma de cumplir las reparaciones. Esta es tanto mayor cuanto más distancia hay entre ambas percepciones, cuando los Estados no muestran una voluntad clara de cumplimiento o cuando las ONG tienen criterios diferentes sobre cómo debería realizarse la reparación. En numerosos casos, esos conflictos dan lugar -en el caso de la Corte- a demandas de interpretación posteriores, en las que las partes tratan de justificar sus posiciones ante el tribunal para lograr una respuesta más concreta. Por ejemplo, según el informe de la Corte Interamericana de 2006, el número de demandas de interpretación de sentencias fue de seis, de un total de 23 resoluciones o sentencias emitidas ese año; es decir, un 25%. Estas dificultades son propias del proceso, ya que ni la Corte ni el acuerdo de solución amistosa pueden definirlo todo, pero podrían disminuir con la mayor precisión sobre los criterios de la reparación.

En varios de los casos analizados, frente a estas dificultades, los Estados han tratado de tener una relación directa con las víctimas, al considerar que sus representantes bloquean el acuerdo. Este tipo de actuaciones se ha dado en casos de países como Colombia, Guatemala o El Salvador.

Luego, también nosotros pedimos una lista de las personas, y se entra en una especie de regateo entre las dos partes, porque obviamente el Estado no tiene el acceso directo a las víctimas y estamos obligados a la intermediación de las ONG, y ellas tienen la información de cómo contactarlas y nosotros no podemos. Entonces, se les pidió una lista, pero no la enviaron porque están ocupados; lo cierto es que no las entregan con toda la celeridad. Aquí tal vez hay que establecer una metodología más clara, que en el momento no existe, y

evidentemente ha habido dificultades. Clara Inés Vargas, agente de Estado, Colombia.

El riesgo de esta dinámica es que el litigio puede seguir en la fase de reparación, cuando no se establecen espacios de colaboración en que participen las víctimas. La claridad sobre las reglas, así como una metodología más precisa de relación con las víctimas y sus representantes, son aspectos que ayudarían a mejorar el cumplimiento en estos casos. La negociación con representantes, en la fase de cumplimiento, sobre el modo de llevar a cabo la reparación puede ayudar a que esta sea más efectiva. El mantenimiento del conflicto en lugar de la colaboración conduce a un cumplimiento poco efectivo.

La negociación con los representantes de las víctimas puede ser un poco complicada, como en temas de reconocimiento público o actos de responsabilidad, que buscan un impacto político fuerte, y muchas veces olvidan a los familiares de las víctimas, que son los beneficiarios de esa medida. En el caso de 19 Comerciantes, no les parecía suficiente el Canciller, y los familiares no acudieron al acto, porque tal vez ellos querían que fuese el Presidente o Vicepresidente. Diana Bravo, agente de Estado, Colombia.

Aunque se trata de un caso excepcional en el conjunto de los analizados, vale la pena señalar el de Panchito López. En él, la pérdida de confianza de las víctimas en sus representantes ha provocado -varios años después de la sentencia- falta de información sobre la reparación pendiente, numerosas quejas de víctimas y familiares, y una situación fuera de su control efectivo. Esto puede suceder al margen del conocimiento de los órganos del sistema, cuando los mecanismos habituales de representación no funcionan.

Un ámbito en el que suele manifestarse esa disparidad de criterios es el de medidas que pueden resultar más difíciles por sus

peculiaridades, como la atención psicosocial, o que aumentan la burocracia cuando no hay unanimidad entre el Estado y los representantes. En Colombia, varios años después de sentencias condenatorias que ordenaban la disponibilidad de tratamiento en salud y atención psicosocial para las víctimas, los mecanismos para lograr siquiera el paso inicial de diagnóstico, se encontraban en gestación, pasando -en sucesivas etapas- por diferentes alternativas; cuatro años después, en algunos casos, aún no se había concretado.

8) Grado de precisión de la medida

Tanto los agentes del Estado como numerosos abogados y víctimas señalan la importancia de que haya mayor concreción en la forma de entender y en el desarrollo de las medidas.

Hay una dificultad que yo no creo que sea tanto por los representantes, sino por el grado de precisión. Cuando la medida es más precisa, yo puedo asegurar que vamos a cumplir primero, como la plata o el monumento. Diana Bravo, agente de Estado, Colombia.

Sin embargo, esta necesidad de concreción es más difícil en medidas de carácter general, como garantías de no repetición. Estos casos tienen mayores dificultades de cumplimiento porque tocan aspectos estructurales, pero también porque pueden ser vistos con mayor distancia por los Estados que consideran, muchas veces, que se relacionan con políticas públicas más amplias, y no con casos específicos.

En las soluciones amistosas, ha habido dificultades porque los compromisos que se adquieren son de amplio espectro, de desarrollo de políticas, y eso es mucho más complejo que decir vamos hacer tratamiento psicoterapéutico a tantas personas, o decir vamos dar educación. Algunas soluciones amistosas han sido muy enredadas de cumplir, porque casi eran un plan

de gobierno. Entonces, en la última reunión, dijimos que no nos podemos seguir comprometiendo a cosas tan generales y complejas, en un Estado que no tiene suficientes recursos. Claudia Redondo, agente de Estado, Colombia.

En otros casos, los criterios han sido construidos con posterioridad, de forma conjunta entre las víctimas o sus representantes y el Estado. Cuando se da un alto grado de incertidumbre sobre la manera de hacer efectivo el cumplimiento, ponerse de acuerdo en algunos criterios puede ayudar a las partes a tener más claridad sobre lo que supone un cumplimiento efectivo y sobre cómo llevarlo a cabo.

A pesar de estas dificultades, las partes acordaron desde el principio que el proceso de delimitación, demarcación, y titulación se regiría por algunos principios rectores, incluyendo: la responsabilidad del Estado sobre el proceso; la necesidad de tomar en consideración el derecho consuetudinario indígena; la participación plena de la Comunidad; el respeto a los derechos de las comunidades vecinas; y el saneamiento jurídico del territorio.

Lotti Cunnigan, abogada.

En los países en los que existe mayor desconfianza del Estado, o se ha dado una práctica de incumplimiento, las víctimas y sus representantes ven en la concreción de las medidas una mayor seguridad, para disminuir al menos las áreas de incertidumbre o las diferentes interpretaciones sobre la reparación. Si bien este aspecto ha sido señalado por parte de numerosos interlocutores, hay que cuidar también que la concreción no lleve a detalles que hagan más complejo el proceso. Probablemente, la importancia o no de esta concreción depende de la voluntad política que muestran los Estados en esta fase.

Dificultades específicas en el cumplimiento de la reparación

Hasta ahora se han señalado las dificultades más genéricas que han afectado a muchos de los casos analizados. En este apartado se incluyen algunas menos frecuentes, pero también muy significativas, en torno a los problemas de cumplimiento y los obstáculos con que se encuentran las víctimas.

a) Precariedad del fundamento jurídico sobre la obligatoriedad de las soluciones amistosas

Especialmente en los casos de solución amistosa, donde la base jurídica de la reparación puede estar menos consolidada, las medidas de restitución y rehabilitación necesitan mayores garantías respecto a tiempo y condiciones. Dado que las soluciones amistosas dependen más de la voluntad del Estado, y a veces de los funcionarios implicados directamente en las gestiones, la concreción de la reparación depende de que haya continuidad en la política de los gobiernos, o que se cuente con una base jurídica permanente para las mismas.

Por ejemplo, en el siguiente caso de detención arbitraria durante ocho años y tortura, en México, la solución amistosa incluyó una vivienda digna, becas para los hijos de la víctima y un trabajo para ella. Sin embargo, años después de hacerse efectiva, la vivienda tenía problemas estructurales y tuvo que ser cambiada por otra, en la que se reproducen algunos de esos problemas; la víctima tenía trabajo -pero no un contrato formal- y una sensación de precariedad e inseguridad jurídica frente al futuro.

No nos han dado la escrituración de la vivienda. Me estoy dando cuenta de las cosas que pasan con la casa, de que no sirve, de que el trabajo me lo pueden quitar. Solo tengo un contrato verbal. Y una hoja que me dieron de que estoy trabajando para el tribunal y hago el puesto de motociclista. Y cuando les dije que me firmaran un

papel para mantenerme en la institución, me dijeron que no lo podían hacer. Otra de las cosas que debe chequear la Comisión, cuando haga un trato de esos, son las cosas irregulares y, cuando ya firma uno, las consecuencias que vienen. Alejandro Ortiz.

b) Beneficiarios de los casos colectivos

Como ya se analizó en el capítulo correspondiente a las reparaciones colectivas, las dificultades de este tipo de acciones -que involucran a un número muy grande de beneficiarios y que generan una interdependencia con respecto a medidas con un carácter colectivo (un monumento, una escuela o un programa de desarrollo)- vienen fundamentalmente de la identificación de los beneficiarios y del acuerdo con ellos.

Durante la fase de litigio ante el sistema, los casos colectivos pueden llevarse con un número menor de víctimas que las realmente afectadas, debido a las dificultades del contacto, el miedo a denunciar o el desplazamiento que sufrieron. En la fase de reparación, estas dificultades aumentan cuando tiene que hacerse efectiva, por problemas como los nombres mal escritos, de documentación, de parentesco, o por la aparición de nuevas víctimas no identificadas.

Ahora, ahí vinieron los temas legales, muchos nombres estaban mal escritos; eran 317 nombres, es ahí donde las ONG tienen que ser muy cuidadosas, y ahí me atribuyo yo la responsabilidad, yo estaba en CALDH en ese tiempo. Frank Larue, ex agente del Estado, Guatemala.

Otras se refieren a la necesidad de llegar a consensos entre grupos muy numerosos de víctimas, con visiones y planteamientos diferentes. Este tipo de dificultades se dan más en casos con menor identidad comunitaria, o en grupos de afectados por un mismo hecho, pero con mayor heterogeneidad.

La consideración de los familiares de las víctimas, claro que es muy importante. Pero entre más claros nos dejen esos puntos, que ellos se pongan de acuerdo entre ellos mismos, así sean cien personas de los familiares de las 43 que murieron. Es muy complicado, pero deben ponérse de acuerdo. Clara Inés Vargas, agente del Estado, Colombia.

c) Cumplimiento parcial que difiere el total

Las dificultades de algunas reparaciones colectivas especialmente pueden llevar en ocasiones a fraccionar la indemnización o la adjudicación de tierras. Esta conducta tiene que ser acordada con las propias víctimas y con las suficientes garantías para ellas, dado que el cumplimiento parcial no puede ser una manera de diferir el resto. En casos individuales, en el manejo de la reparación económica, se ha dado problemas en el pago de intereses, cuando ha habido un retardo injustificado o no atribuible a los beneficiarios.

En el siguiente caso colectivo, el incumplimiento de los compromisos de la solución amistosa, como consecuencia de la masacre del Nilo en Colombia, ha generado años después una compleja situación para las comunidades indígenas afectadas y una falta de respuesta del Estado a los compromisos firmados. La falta de cumplimiento en la entrega de 5.000 hectáreas, ha llevado a una lucha de ocupación de tierras en manos de terratenientes por parte de los indígenas nasa, en el Norte del Cauca, beneficiarios de la reparación colectiva a través de la adjudicación de tierras. Como consecuencia, han sufrido diversas formas de represión y violencia, con sucesivas ofertas incumplidas y con un coste muy importante para las comunidades -incluyendo el fraccionamiento de su territorio-, con propuestas de la Gobernación de otorgar tierras muy alejadas, en otras zonas del departamento. Estas dificultades son parte de una estrategia por plazos, que terminó generando incumplimiento y mayor estrés para todos.

En cuanto a las recomendaciones, fueron acogidas en los mecanismos de UCAVI; pero en Caloto, el Estado no ha cumplido ni en el tema de justicia ni en el de tierra. De las 15.000 hectáreas que se comprometió el gobierno a entregar, faltan por lo menos 4.000. Ahí estamos pensando hacer audiencia del caso Caloto para marzo ante la Comisión. Además, más que recomendaciones eran acuerdos entre las partes que el gobierno incumplió, a pesar de que ese acuerdo lo recogió la Comisión Interamericana en una resolución. Y en el otro punto, en el de justicia, no solo investigar y enjuiciar a los responsables, castigarlos, sino pasar los casos de lo militar a lo ordinario; eso tampoco se ha cumplido. Rafael Barrios, abogado Colectivo Alvear Restrepo.

d) Dificultad de la tarea

Algunas medidas de reparación pueden ser difíciles por la existencia de sectores con poder no interesados en el cumplimiento, pero también por la dificultad práctica que supone la medida otorgada o acordada. Un ejemplo se da en casos de búsqueda de los restos de personas desaparecidas, en circunstancias sobre las cuales no hay testigos o registros. Estos casos requieren una evaluación técnica independiente que evite la utilización de las dificultades como un mecanismo de impunidad, o que ayude a tener mejores recursos para el proceso de búsqueda.

Dado que la obligación en este caso es de medios, y no de resultados, los Estados deben mostrar sus esfuerzos para facilitar la búsqueda, con participación de los familiares, de forma que puedan evaluarse de forma realista las dificultades, pero también el interés y congruencia del Estado en ese proceso, como parte de la reparación. La obligación de medios es parte del sentido de trato digno y respeto por las víctimas y sus familiares.

Por un momento me voy a poner yo en la posición del Estado; y es que el Estado, independientemente de la responsabilidad que pudiera tener, no tiene ahorita los

mecanismos con que cumplirle a ella en este caso; porque el Estado mismo desconoce el paradero de ese muchacho, y esa es la gran verdad; por muy triste que sea, pero esa es la gran verdad. Porque si el Estado en su momento hubiera hecho los registros que tenía que haber hecho, se le hubiera hecho fácil: mire, es que su hijo está aquí, yo lo mandé a poner aquí y aquí está; y me lo hace con las pruebas. Pero el Estado no tiene esas pruebas, lamentablemente es así; él no las tiene; aunque se hiciera cumplir en esa parte, no puede cumplir. Carlos Barreto, familiar Retén de Catia.

e) Medidas de reparación que se relacionan con otras acciones estatales en proceso de implementación

En algunos casos analizados, la necesidad de poner en marcha las medidas ordenadas por la Corte ha llevado a los Estados a tratar de introducir -como parte del cumplimiento- ciertas acciones que ya implementaban, o intentaban implementar, al margen de lo establecido por las sentencias o los procesos de solución amistosa. Estas medidas afectan en general a garantías de no repetición, como uso de registros o actividades de formación de funcionarios, que en ocasiones se desarrollan de forma parcial o tienen que ver con otros programas del Estado.

Por ejemplo, en el registro de detenidos, dicen que este expediente electrónico va a suplir en parte el tema del registro de detenidos. Pero no es lo mismo un instrumento tecnológico, como el expediente electrónico, que un registro de detenidos que tiene que tener una base jurídica, un procedimiento. Pero esta ha sido una iniciativa de la Corte Suprema; como decir, de paso vamos a intentar que esta medida sea meta, pero no surge a raíz de la sentencia, es algo que están haciendo con el dinero del BID, y que tal vez les vaya a servir para cumplir, pero no sé que pueda salir de allí. Marcia Aguiluz, abogada CEJIL.

f) Pérdida del sentido reparador de una medida en función del tiempo

El retraso en el tiempo del cumplimiento puede cuestionar su sentido reparador. En los casos analizados estas circunstancias se han dado en relación a medidas de satisfacción, en donde la falta de consenso, los problemas burocráticos o la falta de compromiso han hecho que se difieran en el tiempo medidas como el reconocimiento o medidas simbólicas que han perdido sentido en relación al proceso de duelo de las víctimas las dificultades de relación entre el Estado y los representantes no debería diferir el cumplimiento.

Y un poco lo que da tristeza es que tratando de hacer algo mejor, finalmente lo que se hace es que la medida vaya perdiendo su real fin, porque en cuanto más tiempo pasa la medida pierde su real intención. Siento que existen problemas de comunicación de los representantes con sus representados, los familiares de las víctimas. En 19 Comerciantes hemos tenido multitud de dificultades, tema monumento, tema reconocimiento, tema psicosocial, todo lo que implica entrar en una interrelación con los familiares de las víctimas ha sido un inconveniente para la efectiva ejecución. Diana Bravo, agente de Estado, Colombia.

En otros casos, el cansancio y estrés que ha supuesto esta fase de cumplimiento, hace que las víctimas quieran cerrar cuanto antes el proceso. Es el caso de Panchito López, en que varias de las víctimas y familiares entrevistados señalaron la importancia de que el Estado cumpliera ya con la reparación económica, para ver la manera de reconstruir sus vidas; manifestaron poca confianza sobre el cumplimiento de otras medidas y expresaron su malestar por la imposibilidad de terminar con ese proceso de una vez. El impacto del tiempo en las víctimas debería verse teniendo en cuenta todo el proceso, y no solo el momento posterior a la sentencia o el acuerdo.

Además, en una sentencia, cuando se pone “dentro de un plazo razonable”, para el cumplimiento de las medidas de satisfacción, después de haber pasado años sin investigar ni castigar a los responsables, ¿qué pasa con las víctimas? Cuando un Estado es llevado a juicio, significa que ya sus plazos razonables se cumplieron, y que no cumplió con sus obligaciones internacionales. El juicio es un límite, el límite de la ley que ese Estado se comprometió a cumplir como parte; y entonces el plazo para que cumpla con lo fundamental, la justicia, también debería tener un límite preciso en el tiempo, sin ambigüedades, así como se le ponen límites temporales para las reparaciones materiales. La continuación de la impunidad es un factor obviamente revictimizador. También la Comisión debería replantearse por qué, en algunos casos, acepta tantos pedidos de prórrogas para los plazos de cumplimiento. Alicia Neuburger, psicóloga, perito.

Problemas específicos de cumplimiento de la reparación económica

Como se señaló, la reparación económica, ya sea por daño material o moral, es la que mayor grado de cumplimiento muestra por parte de los Estados. Lo más fácil para estos, a pesar de que suponga a veces montos económicos importantes, es proporcionar una indemnización, ya que -además de lograr el presupuesto específico y una modalidad para hacerlo efectivo- no se necesitan cambios importantes en su funcionamiento.

En la mayoría de los casos, la reparación económica se cumplió en los plazos señalados. A veces, incluso con la incredulidad de las víctimas, acostumbradas a ver en otros casos las enormes dificultades; aunque muchas veces, esto depende más de la disponibilidad del presupuesto que de los esfuerzos por conseguirlo.

La reparación económica se cumplió según lo establecido, y nos extrañó la celeridad con que lo hicieron, mientras otros casos tienen una demora de años por parte del

Estado. ¿Por qué había esa disposición tan pronta? La respuesta que dieron es que tenían un sobrante para empezar a cumplir y que se iba a perder, si no se utilizaba en eso. Flor Huilca.

Que tenga un alto grado de cumplimiento no quiere decir que no se enfrente a dificultades. Las más graves tienen que ver con el ritmo, la manera de hacerla efectiva y el pago de intereses o los beneficiarios específicos, como menores de edad.

En varios casos analizados, se han dado problemas con el pago de los intereses por la mora en el cumplimiento. En general, estos montos son mucho más reducidos que el de la reparación otorgada, pero suponen para las víctimas una falta de respeto a las órdenes de la Corte y a su dignidad como personas; esto por cuanto generan a veces largos procesos de discusión en el que, si bien la responsabilidad del Estado es evidente, las víctimas se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad, debido al cansancio y el tiempo transcurrido. A pesar de que la propia Corte ha establecido en sus sentencias que los Estados tienen que pagar dichas cantidades, este problema ha dificultado el cierre del cumplimiento.

El Estado demora en el pago de la indemnización y negocia con la familia de los hermanos Gómez Paquillauri; efectivamente, si ustedes quieren recibir el pago, ustedes tienen que desistir en el reclamo del interés para cubrir la demora en el pago. Douglas Cassell, abogado representante.

En otros casos, cuando el monto es muy alto y el Estado se encuentra en dificultades de cumplir los plazos, ha pedido a las víctimas un acuerdo para hacerlo efectivo. Por ejemplo, en el caso Plan de Sánchez, el Estado alegó dificultades económicas para hacer efectiva la reparación en un solo pago, tras la tormenta Stan que dejó numerosas pérdidas en el país. La comunidad aceptó que se fraccionara en tres pagos, siempre y cuando se

hiciera dentro del periodo del mismo gobierno, dada la falta de confianza en la continuidad de los compromisos del Estado, más allá de las autoridades de ese momento.

Entonces, me tuve que ir porque se quería meter en cuatro pagos. Pero era como en el tema de finanzas, si en diciembre no se da, el gobierno recupera el dinero. Entonces, como eran cuatro pagos, algunos entrarían dentro del siguiente gobierno, y eso la comunidad no lo aceptó.

Frank Larue, ex agente del Estado, Guatemala.

Sin embargo, las discusiones internas entre distintos sectores del Estado son frecuentes con respecto a quién se hace cargo del pago o las condiciones en que se puede llevar a cabo. Mientras los Estados tienen conciencia del pago de la deuda externa, y en caso de impago se ven sometidos a enormes presiones económicas y políticas internacionales, el caso de la deuda interna con las víctimas y comunidades afectadas por las violaciones de derechos humanos no genera una perspectiva de responsabilidad ética e internacional, cuando debería ser mucho mayor en este sentido.

Por eso te digo que este era un gabinete que entendía sobre la situación, y si no a favor, sí con conciencia de los compromisos internacionales, como el pago al Banco Mundial. Fue ella la que le hizo la analogía al Presidente, no fui yo. Entonces dijo que aquí la única forma era dividir el pago en tres; va bien en tres.

Frank Larue, ex agente del Estado, Guatemala.

En el caso anterior se llegó a un acuerdo con las víctimas y beneficiarios de la reparación. En otros, ese proceso no se ha dado y el fraccionamiento y demora de los pagos ha impedido que la gente pueda contar con recursos para reconstruir sus vidas.

¿En qué quería invertir? Para mi cirugía. La cirugía programada está muy cara. Y con lo que vamos a cobrar del 18%, tampoco da. Por eso le pido a la Corte que se

levanto, que nos ayude para que de una vez se pague todo. Chico, Panchito López.

En los casos en que el pago no se hizo efectivo en el momento, sino que -debido a la edad de los menores- la Corte indicó que se hiciera mediante un fideicomiso, también se han presentado problemas en el cumplimiento. Da la impresión de que los pagos que no se realizan en el momento provocan el riesgo de diferir en el tiempo las medidas a adoptar. Por ejemplo, en el caso de Iván Suárez (Ecuador), la Corte estableció una indemnización a favor de la hija que nació durante su tiempo en detención. El Estado mostró resistencia durante años a establecer el fideicomiso, por el costo que suponía, pero la Corte -en una sentencia de interpretación- reafirmó el significado del fideicomiso y la obligación del Estado de pagar los costos.

Impacto del incumplimiento

Como se ha visto hasta ahora, la fase de cumplimiento enfrenta dificultades de diferente tipo. Este conjunto de problemas puede tratar de resolverse, pero también puede llegar a consolidarse y frustrar el impacto positivo de la reparación. El incumplimiento tiene un costo para el sentido mismo de la reparación y el sistema interamericano, para las víctimas y para los propios Estados. A continuación se explican algunos de estos efectos.

A) En el sentido de la reparación

El incumplimiento puede cuestionar el sentido de las medidas de reparación, pero también el poder de quien las otorga. Es importante evitar la repetición de medidas poco efectivas sin tener en cuenta las alternativas; pero, de la misma manera que la reparación tiene que adecuarse a las posibilidades de cumplimiento, la evaluación del incumplimiento debería reforzar el papel de control del sistema. El riesgo del incumplimiento para el sistema es que pierda credibilidad, y no solo que haya que buscar medidas más adecuadas.

Diálogos sobre la reparación

A mí, personalmente, me ayudaría saber si estas reparaciones que se ordenen, en cuanto al seguimiento psicológico de las víctimas, tienen sentido o si son una simplemente formalidad, que en el fondo no ayuda a la víctima a sobrellevar mejor su drama personal. Entonces, para mí es una gran incógnita, después de tantas sentencias que establecen eso. Yo mismo, personalmente te digo, pero con cierto escepticismo, cuando estamos encargándole al servicio psicológico del Estado, ¿servirá de algo? Y sabiendo también que no sería realista pedirle a Estados que son pobres, que no tiene como pagarles un sueldo a los maestros, a los médicos, hacer carreteras, que contraten un psicólogo particular. Juez García Sayán.

Cuando los problemas de incumplimiento se acumulan el riesgo es la pérdida de sentido de la medida. Sin embargo, este planteamiento cuestionaría la trascendencia del cumplimiento de medidas como la investigación y justicia. Aunque haya habido globalmente algunos avances, eso no siempre supone cumplimiento para las víctimas.

Al principio, daba la impresión que los países estaban dispuestos a dar reparaciones con tal de no tener que hacer otras cosas. Por ejemplo, cuando la Comisión además ordenaba disponer investigación de los hechos, esto daba la impresión de tendencia a la vía fácil: pagar para acallar las críticas y no tener que hacer lo más complicado. Lo mismo con las modificaciones legislativas. Normalmente, surgían de casos en que había cambios legislativos sobre hábeas corpus, etc., y no se daba fácilmente. Ha habido mejoras, investigaciones y adaptaciones de derecho, pero con menos entusiasmo que la tendencia a ofrecer reparaciones monetarias. Juan Méndez, ex Comisionado CIDH.

B) Impacto del incumplimiento en las víctimas

El proceso después de la sentencia o acuerdo amistoso se centra -para las víctimas- en la expectativa de cumplimiento. Especialmente en el tiempo posterior a la sentencia, cuando el caso ha sido favorable en las condiciones que se esperaban, las víctimas tienen esperanzas que, poco a poco, van dejando paso a una evaluación con mayor distancia psicológica del poder del sistema interamericano, o de la voluntad del Estado. Esas expectativas pueden ser más o menos realistas en función de la experiencia de otros casos, las dificultades reales del cumplimiento o la voluntad mostrada por el Estado. Muchas de ellas esperan que se investigue o se le entreguen, en un plazo determinado, los restos del familiar desaparecido; o que se haga efectivo el pago de la indemnización o la atención en salud. Cuando estos plazos no se cumplen, la situación es de ansiedad e incertidumbre, la cual muchas veces deja paso al cansancio o al cuestionamiento, cuando transcurren los meses y no se hace efectiva.

Durante el litigio, el *tempo* está marcado por el proceso ante la CIDH o los plazos ante la Corte; pero después de la sentencia o acuerdo, el proceso está determinado por los plazos establecidos en ellos para el cumplimiento y el seguimiento -o no- de los mismos por parte del Estado. Eso hace que las víctimas sientan que están a merced de la voluntad del Estado, por el papel menos significativo de los órganos del sistema en esta fase. Ese cambio de ritmo -de una enorme intensidad en la última parte, a una situación de espera después de la audiencia, a una indeterminación de los planes del Estado posteriormente- deja fuera del control de las víctimas el proceso subsiguiente.

Uno de los mayores efectos que tiene la falta de cumplimiento en las víctimas es la frustración de sus esperanzas de encontrar justicia, como punto focal y simbólico para poder reconstruir sus vidas.

Tendría que haber un organismo de control del cumplimiento dentro del país. Si no fuera por mi abogada, la Corte no tendría forma de hacer presión, nada llegaría a la Corte, nadie hace presión para que las cosas se cumplan. María Teresa de la Cruz.

Sin embargo, las dificultades del cumplimiento no invalidan el logro que supone la sentencia o la reparación, aunque a veces limiten su alcance o significado. Las víctimas y familiares saben, en general, las dificultades que van a encontrar en el Estado, porque han tenido muchos años de experiencia, generalmente negativa, pero esperan tener mayor poder después de la sentencia, para superarlas.

Claro, es un paso muy importante, y eso lo agradecemos enormemente, que en instancias internacionales hemos podido tener justicia en esto medianamente. Allá se dictó una sentencia. El problema es que aquí no se ha cumplido. Entonces yo creo que logro, logro, logro como así, no hemos tenido. Creo que todavía nos faltan muchas cosas. Familiar Caracazo.

Pero también esperan algo más de la Corte. Aunque la mayoría de las víctimas entrevistadas señalan el valor de la Corte y la CIDH, también muestran su frustración por su falta de fuerza para obligar a los Estados, cuando estos son renuentes al cumplimiento o no hay mecanismos efectivos para impulsarlo. En ese sentido, muchas se muestran perplejas de que haya cosas que no se cumplen, lo que supone -desde su punto de vista- un cuestionamiento a la autoridad de la Corte.

Y ahí es donde la Corte se queda como muy floja, porque no hay cómo obligar al Estado. No sé si hay multas, penalizaciones o algún tipo de señalamiento público. Lucha Hernández Mack.

Pero entonces el Gobierno no decreta, ni lo obligan las decisiones de la Corte. Creen que la palabra de la Corte

es un juego, una mamadera de gallo. Aleidy Hernández, familiar de Vargas.

En ese sentido, en cada uno de los casos analizados se incluyen varios relatos sobre medidas que se cumplieron, otras cumplidas con dificultades o solo parcialmente, y otras incumplidas. Cuando el tiempo va pasando, la gente que ha tenido que enfrentar sucesivas dificultades puede encontrarse con menos fuerza y herramientas para estimular el cumplimiento.

Bueno, por una parte, la eliminación de todos mis antecedentes, que eso se cumplió. Una indemnización económica, que se cumplió dentro del plazo. Tratamiento médico integral, que no se cumplió. No ha habido nada de parte del Estado, de decir cuáles son los pasos, qué hay que hacer, etc.; y tengo problemas de vista, problemas de cólicos renales y en las articulaciones. Todo eso me vino por la tortura y estancia en la cárcel, el penal más feo de este país. De la ayuda a los estudios, estoy ahora en la pelea. Wilson García Astos.

El incumplimiento tiene para víctimas y familiares diferentes tipos de consecuencias:

- a) Una ausencia de los efectos positivos que la reparación tendría que tener. Las diferentes medidas están orientadas por criterios y objetivos específicos para las víctimas. Por ejemplo, una falta de cumplimiento, los retrasos o los problemas con la reparación económica dificultan los procesos de reconstrucción de la vida para quienes necesitan de ella. La falta de cumplimiento de las medidas de salud o educación contribuye a empeorar la situación. La falta de una adecuada reparación simbólica o de reconocimiento priva a las víctimas de un marco social y público para enfrentar su sufrimiento. La ausencia de la investigación o la justicia deja a las víctimas en la misma incertidumbre con la que llegaron al sistema, y con la sensación de que ya no hay ningún otro camino que recorrer.

Incluso en los casos en que se ha dado un cumplimiento parcial, la congruencia en el comportamiento del Estado es parte del componente reparador. Las dificultades de muchas víctimas para que se cumplan algunas de las medidas son un cuestionamiento a la voluntad del Estado y una ausencia del trato digno que ellas merecen.

Ahorita, lo que yo quisiera es que el Estado cumpla con todo, porque al menos eso es lo que puede hacer por nosotros, que cumplan lo que falta. Que se me atienda a mí como debe ser. Gladys Benavides.

- b) Un cuestionamiento del significado de su lucha y un nuevo impacto psicológico por la frustración de sus expectativas de hacer efectivo el logro, después de la sentencia o acuerdo. En algunos casos, el impacto se muestra incluso en el cuestionamiento del sentido de justicia y del propio sistema.

Claro que cuando recién se emite la sentencia, pensamos que era bueno. Pero ya cuando avanzan los acontecimientos, la esperanza se ha ido desinflando. Y al final llegamos a la conclusión de que los jueces, si saben, igual no son tan exigentes como deberían ser para la investidura que tienen. Los gobiernos no cumplen, dejan pasar los plazos y no hay ninguna sanción. Porque finalmente, si con esta sentencia dan un plazo al Gobierno, por ejemplo para entregar el cuerpo, eso es lo que uno espera. Es lo que pensábamos que iba a ocurrir.
Cromwell Castillo, caso Castillo Páez.

- c) Una sobrecarga personal y familiar en el proceso de cumplimiento. La participación de las víctimas en dicho proceso es algo necesario y conveniente para favorecer su adecuación y el sentido reparador, pero la sobrecarga con numerosas reuniones inefectivas, esperas, o sucesivas gestiones para tratar de alcanzar algún logro, generan cansancio y estrés.

Se acordó la elaboración de un video-documental sobre el caso, que tampoco se ha hecho; un dolor de cabeza, que al final dijeron que ellos lo iban hacer, se les dio la base del guión. Y ahora, en la reunión, cuando estuvo el Comisionado volvieron a mencionar que ya habían hecho el documental, pero que ni a ellos mismos les había gustado, y que lo iban a pasar a COPREDEH para que ellos lo hicieran de nuevo, pero no se ha hecho. No se ha tomado en serio el asunto. Graciela Azmitia Dorantes.

En la mayor parte de los casos analizados, las dificultades para el cumplimiento incluyen una enorme cantidad de gestiones después de haber “ganado el caso”. Estas tendrían que completarse por parte del Estado para evitar sobrecargar a las víctimas.

Yo vivía en el Brasil, fui inclusive al Perú, estuve como seis meses conversando con mis abogados y con el Estado, intentando llegar a un acuerdo, pero era difícil. Desde mi punto de vista, no estaban actuando de buena fe en ese punto. Porque lo único que el representante hacía, y nos lo decía, era mandar oficios, a educación, a justicia... solo que no había respuesta. Nosotros insistíamos, pero nos decía: no hay respuesta, no hay respuesta.
Luis Cantoral Benavides.

- d) La falta de cumplimiento revela la ausencia de cambio de la relación con el Estado. La lógica del litigio en la que se han tenido que demostrar las violaciones, en testimonios, audiencias o peritajes, confrontar las acusaciones o volver tantas veces al escenario de las violaciones, debería dejar paso -en el cumplimiento- a una lógica de la reparación en la que el reconocimiento de los hechos y la responsabilidad del Estado modifique la conducta con las víctimas. Sin embargo, en general, no hay un cambio en esta tendencia. Muchos Estados entienden la reparación como la realización de determinadas tareas ordenadas por la Corte o firmadas en un acuerdo, pero no ponen los medios ni el énfasis en un cambio de relación con las víctimas y familiares.

Como ya se señaló, la reparación debe proporcionar un nuevo marco de relación que contribuya a reconstruir la confianza y el trato como ciudadano, como persona con derechos que fueron violados y que, muchas veces, no han sido reconocidos hasta ahora. Numerosas víctimas percibe, sin embargo, que dicha relación sigue basada en la falta de interés. El incumplimiento provoca una sensación de engaño, cuando no hay una coherencia en el manejo de la reparación, ni en el trato con las víctimas o con los órganos del sistema. La existencia de diferentes intereses no debería pasar por encima de la necesaria sensibilidad en la relación con las víctimas y la congruencia en el comportamiento de los funcionarios del Estado.

Nosotros, como directivos de nuestra comunidad, estamos diariamente amenazados, porque lo que quiere el Estado es que haya un silencio rotundo. Entonces, de repente, empieza a medio cumplir cosas, solo para venir y decir ante la Comisión que está cumpliendo ya. Pero está lejos la teoría de la práctica. Debería haber alguna otra forma de garantizar el cumplimiento del Estado, porque lo hacen solo para salir del paso. No hay voluntad humanista, pensando que este hombre tiene familia. Nosotros, las violaciones las vivimos día tras día. Grupo garífuna, OFRANEH.

- e) Por último, el incumplimiento imposibilita el cierre del proceso personal: pasar la página y centrarse en su vida. Mientras la mayoría de las víctimas ve en la fase de cumplimiento una posibilidad de reconstruir sus proyectos de vida, el incumplimiento las obliga al largo proceso continuo de dar vueltas en torno a los mismos problemas y enfrentar, en sucesivos periodos, dificultades parecidas. Como señala este testimonio, para muchas víctimas la falta de cumplimiento hace que la vida no haya cambiado.

Hasta ahora, tengo que decir que todavía no hubo cambio alguno en nuestras vidas. Había un plazo de un año para el cumplimiento de la sentencia y ahora ese plazo

ya fue agotado. Infelizmente, el gobierno no cumplió integralmente la sentencia, por lo menos hasta esta fecha.
Irene Damião.

C) Impacto del incumplimiento en los Estados

Para los Estados, la reparación puede ser una oportunidad para cambiar la relación con las víctimas, prevenir nuevas violaciones mediante el cumplimiento de las garantías de no repetición e impulsar la democracia. Las garantías de no repetición suponen además una guía para que evite en el futuro que nuevos casos se presenten ante el sistema.

Una seria preocupación frente a los Estados es la falta de seriedad o falta de entendimiento de cuál es el alcance y la necesidad de darle un efectivo cumplimiento a las reparaciones; finalmente, hay que entender que esa medida va a beneficiar a la sociedad en su conjunto. Si el Estado piensa que esta reparación es de un caso aislado, ahí es donde está mal. Tal vez esta sea una de las tareas más importantes de los defensores de derechos humanos.

Francisco Quintana, abogado CEJIL.

La forma de organizar el trabajo de quienes están al cargo del cumplimiento se relaciona con la eficacia y eficiencia del propio Estado. Las sentencias o acuerdos son oportunidades para contribuir al ejercicio efectivo de los derechos de los ciudadanos, y no para crear más problemas al Estado, sino para contribuir a su mejor funcionamiento. Sin embargo, la falta de mecanismos de cumplimiento mantiene las dificultades de coordinación entre instituciones, y genera nuevos problemas dado que hace que se acumulen los casos o medidas a las que hay que dar respuesta. Fácilmente se entra en una dinámica burocrática, o de respuesta solo en situaciones de mayor presión de tiempo o de impacto público de los casos. Como señala el comisionado Víctor Abramovich, *el costo que pagan por mantener abiertos conflictos por tiempo indeterminado es bastante alto.*

Sin embargo, el cumplimiento más efectivo permite ir cerrando los casos para enfrentar nuevos desafíos, así como ofrecer una imagen más consistente con los esfuerzos por el respeto a los derechos humanos. Se necesita una política de información clara hacia las víctimas que permita explicitar los compromisos y, en su caso, entender las dificultades.

En numerosas ocasiones, la falta de cumplimiento, o el cumplimiento inefectivo, representa un enorme gasto de tiempo y energía, que podría haberse evitado con una actitud más transparente, o pidiendo una opinión consultiva cuando se considere que la reparación definida ha sido poco clara. En el siguiente caso de El Salvador, el establecimiento del *Día del Niño Extraviado por diversas razones del conflicto armado y del reencuentro familiar*, mediante un decreto legislativo -en lugar del *Día de la Niñez desaparecida*, como había sido establecido en la sentencia- generó un enorme impacto en las víctimas, el recurso siguiente ante la Corte, la resolución de esta ordenando al Estado el cambio, la reforma de la ley que había sido aprobada. Lo que todo esto significó -en tiempo y energía- se hubiera evitado con una respuesta más adecuada del Estado, desde el inicio.

Entonces, lo que hace ahí el Estado es negar la existencia del fenómeno de la desaparición forzada, no incluye el término de desaparición forzada en la denominación del día. Ahora la Corte le dice al Estado que la denominación del día tiene que incluir el término de desaparición forzada; entonces, ahora van a tener que reformar esa ley o aprobar otro día, que sí incluya el término.

Gisela de León, abogada CEJIL.

En general, los Estados aceptan formalmente las sentencias y la obligatoriedad de cumplir, pero en algunos casos han dado respuestas negativas. Cuando las sentencias tocan aspectos muy relevantes y conflictivos del país, como la política antiterrorista, en el caso Castro Castro de Perú, o la política migratoria en República Dominicana, en el caso Yean y Bosico, así ha sucedido.

El tema de los derechos de las poblaciones inmigrantes y los derechos de sus hijos, en la República Dominicana, es un tema muy sensible. La sentencia de la Corte es divina, no solo ordena la reparación económica de las víctimas, hablamos de personas que viven en extrema pobreza, ordena la reforma del sistema de registro civil y el sistema de educación para eliminar las prácticas discriminatorias. Desafortunadamente, el gobierno ha ignorado la sentencia totalmente y ha dictado una resolución diciendo que la sentencia es inaceptable, que la Corte no tiene jurisdicción; el Vicepresidente ha hecho pronunciamientos públicos cuestionando la legitimidad de la sentencia y de la Corte. Roxanna Altholz, ex abogada CEJIL.

El incumplimiento por parte del Estado no solo generará frustración, sino menor apertura a la colaboración por parte de las víctimas, cuando no se las ha tenido en cuenta en esta fase. Esto pone al Estado mayores obstáculos para restablecer una relación mínima de confianza con quienes fueron objeto de violaciones a sus derechos, lo cual va en detrimento de la calidad de la reparación y de la mejora de los mecanismos estatales para hacerla efectiva.

A pesar de estos primeros acuerdos, otros intentos de llegar a un consenso entre las víctimas y el Estado respecto a la definición específica de cada etapa de este proceso, se saldó con escasos resultados; en buena medida, debido a la falta de comprensión del Estado respecto a los verdaderos alcances y relevancia de la sentencia y los mandatos de la Corte. Por eso, tras numerosas e infructuosas negociaciones y esfuerzos de buena fe, la comunidad abandonó el intento de llegar a acuerdos consensuados con el gobierno, en cada aspecto del proceso de implementación. Lotti Cunningham, abogada.

Comisión II

Delimitación de la propiedad colectiva de la tierra. Awas Tingni (2006)

La comunidad se encuentra todavía en espera de que comiencen de forma efectiva los trabajos tendientes a la demarcación de su territorio. Falta definir el Marco Institucional para las negociaciones sobre la implementación de la sentencia de la Corte

La negociación de reclamos territoriales entre las comunidades indígenas con sus vecinos, se encuentra aún pendiente de definición. Actualmente se ha debilitado el liderazgo de la Comunidad de Awas Tingni, se ha creado una situación de incertidumbre entre la comunidad y sus vecinos. Existe mayor presencia de terceros en el territorio reclamado por la comunidad. No asignación de presupuesto ni mecanismo de solución de conflictos entre las comunidades y las comunidades con terceros.

La aprobación de la Ley 445 y la confianza en el respeto del Estado de Nicaragua de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Pero el seguimiento y cumplimiento de la misma depende más de las acciones y estrategias que de los Pueblos Indígenas de la Costa Atlántica.

La falta de voluntad política de parte del gobierno de Nicaragua se ha observado en todo el proceso de legalización de los territorios de los Pueblos Indígenas. Por ejemplo, la falta de inscripción de los títulos, que son títulos reales con inscripción definitiva. Obstáculos políticos que pone el gobierno de Nicaragua a la hora de entregar los títulos, en la inscripción de los mismos, sin tomar en cuenta el lenguaje establecido en la Sentencia de la Corte y en la ley No. 445 de demarcación y titulación.

La Comisión Interamericana ha desempeñado un rol como facilitador en este proceso de implementación y este ha sido pasivo, por lo que no ayuda a empujarlo más rápido. La Corte Interamericana ha jugado un rol de receptor de la información.

Fuente: Entrevista Lotti Cunnigan.

Algunas sugerencias para el cumplimiento

1. Respuesta temprana del Estado

Para llevar a cabo el cumplimiento, los Estados deberían realizar un plan de trabajo y comunicación efectiva con las víctimas, desde el inicio del proceso.

El Ministerio de Salud ha venido llevando a cabo reuniones con los diferentes beneficiarios de las medidas de reparación, para que ellos les vayan diciendo qué es lo que hay que cambiar y qué no. El propio Estado, junto con las organizaciones involucradas en el comité de seguimiento, ha generado ese espacio de monitoreo y evaluación constante. Nieves Gómez, psicóloga ECAP, perito.

2. Claridad sobre los mecanismos para cumplir

Para facilitar el cumplimiento de las medidas, se necesitan mecanismos claros que eviten la ambigüedad o la dispersión de la información, que impide un monitoreo efectivo.

En el caso Carpio, la sentencia tenía que publicarse en el diario o lo que tuviera el ejército. COPREDH respondió que ya cumplió con este punto y nos manda una nota emitida por el ejército que dice: “Recibida la nota de COPREDEH, ordéñese la impresión de la sentencia de

la Corte y péguese en el tablón”. Llamamos al ejército y pedimos información: “Mire, ¿ustedes tienen un tablón oficial donde ustedes pegan información para que todo el mundo lea?” “No, no, cada oficina tiene un tabloncito donde va pegando las cosas.” “Entonces, si yo quisiera que todos los miembros de el ejército sepan una información, qué mecanismo tienen ustedes?” “La orden del día. La orden del día va a todos los destacamentos del país a la mañana y a la tarde, y todo jefe del destacamento tiene que leer la orden del día al destacamento; si no lo hace, es merecedor de una sanción disciplinaria.” Por supuesto, nosotros le dijimos a la Corte que el Estado no ha cumplido, porque, primero, no tenemos garantías de si se imprimió o no la sentencia, y segundo, en cuál tablón se pegó. Soraya Long, abogada CEJIL.

3. Establecer una forma de comunicación permanente

La comunicación efectiva con las víctimas y sus representantes es una energía fundamental en la fase de cumplimiento. Es especialmente importante cuando existen problemas de accesibilidad de las víctimas o se necesita una continuidad en la realización de las medidas.

La sentencia, hay muchas cosas que están bien, pero por ejemplo el tema de comunicación, que sería para contactar con salud, no existe hasta ahora. Y luego el tema de la alimentación; para que eso se cumpla, como que el líder tiene que estar yendo permanentemente a Asunción para darle seguimiento y que eso se cumpla, y ahí el gobierno no pone grandes esfuerzos para dar cumplimiento a esas partes de la sentencia de la Corte. Carlos Marecos, líder Sawhoyamaxa.

4. Acciones específicas para implicar a otros poderes del Estado

La responsabilidad es del Estado, y no solo del gobierno. Lo primero es que todos los organismos sepan que tienen que cumplir las sentencias y hacer que estas sean conocidas y discutidas, al máximo nivel, por todos los implicados. Se necesita usar los mecanismos de los más altos tribunales, como Corte Constitucional o Suprema, para superar las dificultades y hacer ejecutiva la sentencia en términos operativos.

Para que sea claro que el responsable de cumplir las sentencias es el aparato del Estado en su conjunto, y no la Cancillería o la Corte Suprema solamente, aunque también lo son, por supuesto. Juez García Sayán.

5. Mantener seguimiento sobre los casos

Numerosos casos tienen problemas de cumplimiento cuando pasa un cierto tiempo, y quedan medidas que no se cumplen, o cuando disminuye la energía que los diferentes responsables ponen en esta fase. Algunos de ellos pueden solucionarse fácilmente superando la inercia de la burocracia y estableciendo algunos mecanismos de seguimiento.

Con un decreto refrendado por el Ministerio de Justicia y Trabajo podrían terminar sus estudios, como parte del cumplimiento de la sentencia (procedimientos especiales para los beneficiarios). Tienen que tener voluntad y no la tienen. Si se hace presión con cartas a la Comisión, etc., entonces eso es ya otra cosa. Pero si siguen yendo solo las víctimas... Raquel Talavera, representante, ex abogada CEJIL.

6. Compromiso público del Estado con un plan de cumplimiento

Los Estados deberían plantear cuáles son los mecanismos políticos -de coordinación y financieros- puestos al servicio del cumplimiento. Es decir, ofrecer un plan de cumplimiento de la sentencia o acuerdo, evitando lo que sucede en la mayoría de las ocasiones, en que el proceso es al revés: se monitorea el cumplimiento en función de su grado de ausencia. Pero es preciso que este se base en un plan de acción que represente un compromiso público y facilite el trabajo de monitoreo.

7. Mecanismo de cumplimiento de alto nivel, con poder de coordinación

Muchos agentes del Estado reflexionaron sobre los mecanismos que hay que crear para hacer efectivo el cumplimiento los cuales, deberían contar con respaldo político y capacidad ejecutiva, tal como se analiza en el próximo capítulo.

Esta sentencia nos ha hecho ver por dónde tenemos que hacer unos ajustes. Es necesario contar con una comisión que tenga facultades en lo que son las soluciones amistosas, que administre el programa de reparación y crear un fondo de reparación. Eso nos evitaría estar tocando las puertas del Ministerio de Hacienda. Si se lograra ese proyecto, creo que estarían resueltos los problemas administrativos, de recursos económicos, materiales y humanos, como las asignaciones de personas de un lugar a otro para efectos de ejecución de las sentencias, que son los que hemos encontrado para el cumplimiento, aunque los hemos superado y se han ido cumpliendo las sentencias. Teresa Blanco, agente de Estado, El Salvador.

8. Necesidad de un presupuesto específico para cumplimiento

Tanto en lo que se refiere a la reparación económica, como para hacer efectiva cualquiera de las otras medidas, se necesita

contar con presupuesto específico para el cumplimiento de las sentencias, acuerdos e informes del sistema interamericano. La ausencia de presupuesto no solo hace más difícil el cumplimiento, sino que supone una muestra de falta de voluntad.

Debería contemplarse dentro del Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, con una partida destinada al cumplimiento compromisos y obligaciones internacionales, que permitan responder efectivamente a las reparaciones. Pero este no existe; se da cumplimiento, por ejemplo, a las medidas de reparación económica con remanentes del Estado, debe esperarse a final del año, y parte de lo que no se ejecuta en las diferentes instituciones, se dirige al cumplimiento de estas obligaciones. Si no es suficiente, debe entonces permanecer en lista de espera dicha indemnización para el próximo año. Angélica González, abogada CALDH.

9. Aclarar y agilizar los instrumentos legales de cumplimiento

Los Estados han de contar con marcos legales claros, que establezcan las competencias y un procedimiento interno efectivo sobre cómo proceder para el cumplimiento, en el caso de ser condenado mediante una sentencia, o llevar a cabo el cumplimiento de las obligaciones internacionales, como informes de la CIDH o acuerdos de solución amistosa, entre otros.

Dichas leyes deben facilitar mecanismos para superar las trabas administrativas o burocráticas, que se dan en la actualidad en muchos países. Un punto a señalar es que la inexistencia de estas leyes no limita la obligación del Estado de hacer efectiva la reparación, y agilizar y llevar a cabo sus obligaciones internacionales de cumplimiento.