

La Corte Interamericana de Derechos Humanos: Mecanismos de cumplimiento e informes nacionales. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, 219 p.

Considero oportuno, y también muy conveniente, que se haya incluido en el proyecto de investigación que ahora nos convoca, el tema relacionado con la protección de los derechos humanos en el sistema interamericano, especialmente en lo que corresponde a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los mecanismos de cumplimiento de sus resoluciones. No sólo porque los estudios comparados siempre ayudan a entender mejor cualquier institución que sea objeto de estudio, sino porque es natural que existiendo una región en la que los ordenamientos jurídicos nacionales están teniendo una interacción cada vez más estrecha con el ámbito regional en materia de protección de derechos humanos, se busque obtener referencias sobre las experiencias adquiridas. Es más, desde hace cerca de diez años otra investigación colectiva, en la que tuve la oportunidad de participar, partió de la hipótesis principal de que existe un diálogo entre los sistemas europeos y americano de derechos humanos. En aquella ocasión, se constató lo cercano que pueden estar ambos sistemas y lo enriquecedor que puede resultar su interacción. (García, J. y otros, 2012), aunque unos años después, en otra obra, prácticamente se desdibujó el diálogo y se entró de lleno a la globalización de los derechos humanos (García, J. 2017). Por ello, coincido con el coordinador de este proyecto, Javier Matías, al señalar que resulta pertinente este estudio pues también en la región de América Latina hay ordenamientos jurídicos nacionales que han optado por vincularse a un tribunal internacional en materia de derechos humanos (p. 12).

El objeto de estudio en esta obra quedó referido a los mecanismos de cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana, tema específico pero lo suficientemente amplio y complejo como para escribir varias obras. El tema, sin embargo, acarrea la unión casi indisoluble con otros temas, como es el caso del impacto que produce el cumplimiento de la sentencia o bien los estándares que se establecen en la resolución y que debieran igualmente cumplirse, así también como los mecanismos o buenas prácticas establecidas para el cumplimiento. Ya desde hace algunos años habíamos constatado que el cumplimiento de las sentencias empezaba a vislumbrar cambios jurídicos interesantes que, incluso, provocaban impactos que constituían aspectos esperanzadores (Corzo, E. y otros, 2013). Los diversos artículos que constituyen el contenido de este libro entran a estos temas e, incluso, abordan otros más que les son conexos, sin embargo, echamos de menos una delimitación conceptual que hubiera ayudado a entender mejor el alcance de las participaciones y del tema mismo. En una obra reciente se reflejó desde el título la cercanía entre cumplimiento e impacto, buscando reflejar las diferencias entre ambas nociones, aun cuando la investigación estuvo más dirigida hacia el impacto transformador de las sentencias de la Corte IDH (Bogdandy y otros, 2019, p. 17). Como sea, la información que se maneja en la obra que ahora comentamos es valiosa y nos ayuda a seguir analizando y buscando mecanismos para fortalecer el cumplimiento de las medidas reparadoras de las sentencias de la Corte Interamericana.

La obra que reseñamos está conformada por un artículo que da entrada al tema exponiendo los mecanismos interamericanos para el cumplimiento de las órdenes contenciosas de la Corte Interamericana, más cuatro informes nacionales que buscan reflejar el tema en los países de Brasil, Colombia, México y Perú, y, finalmente, se les adiciona otro artículo que aborda la posición de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos como órganos coadyuvantes en el cumplimiento.

A nuestro entender, las anteriores contribuciones abordan el tema desde dos puntos de vista. Lo que ha hecho la Corte Interamericana en relación con el cumplimiento, por un lado, y lo que han logrado los diversos países también en función del mismo cumplimiento, por el otro, en el entendido que como lo indica el juez Humberto Sierra “la Corte no puede por sí sola lograr altos grados de cumplimiento” (p. 37).

En cuanto a lo que ha hecho la Corte, ella ha ejercido de manera intensa la supervisión del cumplimiento, como si fuera su tarea propia (p. 31). Valdría la pena aclarar, no obstante, que el cumplimiento queda en manos de las autoridades nacionales, pero la supervisión como monitoreo de lo que se ha realizado es competencia de la Corte IDH. Lo que sucede es que las actividades que ha desplegado con base en esta facultad trascienden sencillamente esa responsabilidad, a grado tal que podría considerarse que casi asume como propio el cumplimiento. Por ello, resulta enriquecedor la exposición que se hace en el artículo inicial en donde se exponen con claridad las etapas por las que se ha pasado, primero por una escrita de solicitud de información, para después entrar a las audiencias de supervisión sobre casos individuales, luego a la de casos colectivos y, finalmente, a la de realización de diligencias *in situ*. (pp. 33 a 35).

En este mismo sentido, la Corte también ha estado siendo apoyada en el cumplimiento de sentencias acudiendo a instancias nacionales, como jueces, fiscalías e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos; a éstas últimas la Corte IDH las consideró en un primer momento como “actores emergentes” pero ahora las ve más como “actores clave o coadyuvantes” en la labor de la Corte IDH, en este caso de la supervisión de cumplimiento. Así, por ejemplo, en su artículo sobre el papel que juegan estas instituciones nacionales, Paola Robledo ejemplifica esta situación con la experiencia de la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, la que inició investigaciones especiales para localizar a víctimas de desaparición forzada e identificar a los responsables de dichas violaciones, después de emitirse la sentencia de los casos Bámaca y Molina Theissen. También es el caso de la Defensoría del Pueblo de Colombia que realizó un Informe sobre el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH (pp. 59-60).

Somos de la opinión que las INDH son actores sobresalientes que podrían ayudar directamente en el cumplimiento de las sentencias de la Corte IH, sin embargo, hay que analizar, con más detalle y no es ésta la ocasión, si esa competencia debe derivar de la solicitud que le dirija la propia Corte IDH o si, por el contrario, solo puede tener lugar ante un caso que se presente a la institución nacional sobre la violación de un derecho humano por no haberse cumplido la sentencia de la Corte. De todas maneras, coincidimos con Paola

Robledo en cuanto que estas instituciones nacionales pueden realizar ejercicios críticos sobre las formas en que las autoridades estatales están cumpliendo las obligaciones derivadas de una declaratoria de responsabilidad internacional (p. 59).

Otra manera en que la Corte IDH ha buscado favorecer el cumplimiento de sus sentencias ha sido la labor pedagógica en la construcción de algunas categorías jurídicas, como la de la reparación integral, que mucho ha ayudado a entender la naturaleza de las medidas reparatoras y a llevar a mejor término su cumplimiento. En la reparación integral quedan inmersas medidas reparatoras como las de indemnización o compensación, restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición y la obligación de investigación, juzgamiento y, en su caso, sanción. Con base en esta clasificación en los diferentes informes se hizo referencia al estado de cumplimiento de las medidas reparatoras establecidas en las sentencias de la Corte IDH.

Sería interesante conocer los resultados obtenidos producto de esta intensa labor desplegada por parte de la propia Corte IDH, saber qué tanto se ha abatido el rezago y, sobre todo, cuántos casos han sido finalmente archivados por no tener ninguna medida reparatoria pendiente, lo que por supuesto, como veremos enseguida, no es un estado de cosas al que se llegue de manera fácil. También, hay que señalarlo, esta apuesta de hacer suyo el cumplimiento ha lanzado desafíos interesantes, pues en ocasiones puede ser tentadora la redacción de una medida reparatora que en aras de buscar la no repetición de los actos, pueda trascender el ámbito de la acción nacional, o bien, como señala el juez Humberto Sierra, la supervisión de cumplimiento termine por generar espacios de discusión y reivindicación (p. 39).

Veamos ahora, con base en los informes rendidos, lo que han hecho los diversos países en relación con el cumplimiento de las medidas reparatoras. De entrada, podemos señalar como conveniente la selección de los países sobre los que se rindió el informe nacional. Dos de ellos tienen una amplia presencia en el sistema por el número de casos ante la Corte IDH, Colombia con 26 casos desde que reconoció la competencia en 1985 y Perú con 42 casos desde que en 1980 hizo lo propio; y otros dos países que apenas están teniendo una mayor visibilidad de casos ante la Corte, Brasil y México, ambos con 9, países que reconocieron la competencia de la Corte IDH el mismo mes y año, diciembre de 1998. La experiencia obtenida en estos cuatro países refleja la situación de los derechos humanos en ellos, sin embargo, hubiera sido interesante ampliar el alcance de la investigación solicitando la elaboración de un informe a un país centroamericano, Guatemala, por ejemplo, que reconoció la competencia en 1987, o bien a otro país del Cono sur como Argentina, que lo hizo en 1984, o Chile en 1990, aunque entendemos que no se buscaba hacer un estudio completo de la región latinoamericana, el cual, dicho sea de paso, sería interesante, pues hasta ahora no conocemos uno que se haya hecho con la metodología empleada de informes nacionales.

Dentro de las medidas reparatoras de satisfacción, en los cuatro informes se da cuenta que la consistente en la publicación de la sentencia en los medios así indicados, pudiendo ser

un medio periodístico de circulación nacional o páginas web, fue la más cumplida, pues no representó mayor problema. Situación distinta es lo que acontece con otra medida de satisfacción, la realización de un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en desagravio de las víctimas, pues mientras que para México y Perú es de fácil cumplimiento, en Brasil es de las más incumplidas. Vale la pena indicar que en Perú, como lo señala Janeyri Boyer, a pesar de que la Corte ordena nuevos actos conmemorativos, como existe un monumento en homenaje a todas las víctimas solicita a la Corte que sólo se añada a ese mismo monumento los nombres de las nuevas víctimas (p. 192).

El cumplimiento de la sentencia del caso Masacre de Santo Domingo contra Colombia, como lo indican Juana Inés Acosta y Cindy Espitia, reviste especial importancia, toda vez que ante la negativa del Estado a realizar un acto de reconocimiento argumentando que no había podido llegar a un acuerdo con las víctimas, éstas presentaron una acción de tutela de la que terminó conociendo la Corte Constitucional, tribunal que reconoció la idoneidad de la acción de tutela para solicitar el cumplimiento de una orden proferida por la Corte IDH. Sostuvo la Corte Constitucional que una vez emitida la sentencia interamericana, no procede discutir la responsabilidad internacional del Estado, en sede de tutela, para evadir el cumplimiento de una orden proferida por la Corte IDH, por lo que ante medidas supeditadas a un acuerdo entre las partes no supone la existencia de consensos pero sí la convergencia de opiniones frente a la forma en que debe llevarse a cabo la actuación específica. La Corte IDH, por su parte, además de valorar la decisión de la Corte Constitucional colombiana señaló que en principio el tribunal interamericano está llamado a determinar el estado de cumplimiento de las medidas de reparación por el Estado, pero ello “no excluye que los tribunales constitucionales asuman ese importante rol” (pp. 112, 113). El acto público de reconocimiento se realizó y la medida reparadora se declaró cumplida. Estamos, en consecuencia, ante un precedente importante pues la supervisión de cumplimiento, junto con su cumplimiento, se trasladó a tribunales nacionales, de los que dijimos la Corte se ha visto apoyada para cumplir con su tarea. No será nada deleznable, y sí muy deseable, que un gran impulso a favor del cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH pudiera venir precisamente de los tribunales nacionales.

Una situación particular se presenta en las medidas de indemnización o compensación por los daños sufridos por las víctimas. Si bien en Brasil es de las medidas más cumplidas y en México es de fácil cumplimiento, mientras que en Colombia se ha intentado la acción de tutela no resultando exitosa, en Perú se presenta en ocasiones como una medida prácticamente imposible de cumplir, incluso podría llegar a considerarse que pagar la indemnización constituiría un acto ofensivo. Eso sucede porque en algunos supuestos las víctimas han sido declaradas terroristas en el derecho interno, por lo que resulta cuesta arriba pagar una indemnización a quien formó parte de una política de terror que, además, tiene pendiente una deuda con el Estado peruano por reparación civil impuesta por sentencia nacional. Por tal razón, coincidimos con Janeyri Boyer en el sentido que en la determinación de medidas reparadoras de indemnización, la Corte IDH debe tomarse muy en cuenta el contexto político y social del Estado, en especial de los hechos violatorios

analizados, como sucede en el caso Cruz Sánchez y otros vs Perú, en que se observa un retardo ostensible en el pago de la indemnización.

También hay una unánime coincidencia en los países analizados en el sentido que la medida de reparación menos cumplida es la obligación de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar, medida que trae como antecedente la violación al derecho de administración e impartición de la justicia. La casi totalidad de las sentencias emitidas en los países informados reflejan la violación a este derecho, que con mucho es el que más ha sido violado. En Colombia, por ejemplo, en 19 de las 22 sentencias en cumplimiento se acreditó la violación a este derecho y, precisamente, fue también en este país, en el caso Escué Zapata, en que la Corte IDH cerró el proceso de supervisión de cumplimiento de esta medida, situación que está muy lejos de ser la regla. Aquí surge una preocupación mayor. Si la mayoría de los casos sometidos a la Corte IDH están relacionados con la violación al derecho a la administración e impartición de justicia, es lógico pensar que el problema tiene que ver con la investigación, pero no porque la misma se haya realizado y llevado a sus últimas consecuencias, porque en ese supuesto tendría que preverse un mecanismo para superar la presencia de la cosa juzgada, como en su momento se hizo por la Corte constitucional colombiana en que se dejó sin efectos una sentencia mediante la nueva dimensión del recurso extraordinario de revisión en materia penal frente a violaciones de derechos humanos (Corzo, E., pp. 437, 438), sino más bien porque la investigación no se realiza, y mucho menos el juzgamiento y la sanción que en su caso correspondería. No llega a funcionar la Corte IDH en estos casos como una revisión judicial, pues no hay actuaciones que revisar, más bien, funciona como un tribunal nacional que advierte la falta de actuaciones de procuración de justicia o de procesamiento penal, ordenando que las mismas se realicen. Ante esta falta de investigación y juzgamiento, estamos, como señala Cecilia Mora en el Informe sobre México, ante lo que podría denominarse una crisis de impunidad.

Y es que si pasamos revista a las circunstancias en que se han realizado las violaciones a derechos humanos, podemos advertir que las mismas han impedido que se avance en la investigación de los delitos, ya ni decir el juzgamiento y en su caso la sanción. En Colombia, por ejemplo, los hechos que se han revisado por la Corte IDH en el 90% de los casos tienen que ver con el conflicto armado existente por más de sesenta años. En Perú, igualmente, en los años de 1980 a 2000 han surgido grupos subversivos que constituyen el origen de los hechos constitutivos de las violaciones de derechos humanos. O en México, en donde los hechos violatorios de derechos humanos provienen de un periodo entre los años 2006 a 2018, época en que el Ejército era el principal instrumento para el combate a la delincuencia y al crimen organizado. En consecuencia, cuando los hechos violatorios de derechos humanos tienen origen en estas circunstancias, la investigación, juzgamiento y sanción se hacen mucho más complejos. Incluso, puede suceder que la medida reparadora ordenada por la Corte IDH vaya en contra de lo que sucede en el ámbito nacional, como sucedió, por ejemplo, en Perú, en donde la investigación de los hechos que ordenó la Corte IDH respecto de elementos de las fuerzas armadas no podrá realizarse, pues a ellos mismos el Estado los consideró “héroes nacionales”. Además, ha sido tanto el retardo en cumplirse la medida de

reparación, que resultará muy difícil recabar las evidencias después de tantos años de haber tenido lugar los hechos.

En cuanto a los mecanismos de cumplimiento a nivel nacional, estamos lejos de encontrar algo similar a la supervisión de cumplimiento de la Corte IDH. Mientras en Brasil persiste la inquietud que el cumplimiento depende del marco normativo que no se compadece con los estándares nacionales, como lo señala Paola Andrea Acosta, en México y en Perú las preocupaciones giran en torno a una mayor organización y coordinación, la cual debe revestir el más alto nivel dentro de la administración pública, para estar en una real posibilidad de apoyar en el cumplimiento de las sentencias interamericanas. El caso de Colombia es diferente y paradigmático. En ese país se expidió una ley, la 288/96, para garantizar el pago derivado de resoluciones de la Comisión IDH y del Comité de Derechos Humanos derivado del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, mientras que para el cumplimiento de las resoluciones de la Corte IDH se tiene un presupuesto asignado y un procedimiento específico. Esto constituye, por supuesto, un mecanismo digno de emular por otros países para el cumplimiento de las medidas reparatoras de la Corte IDH.

Esta parte dedicada a los mecanismos de cumplimiento, y que se refleja en el título de la obra, fue la que menos reflexiones produjo en los informes nacionales, razón por la cual consideramos que quizá debió plantearse, desde el inicio de los trabajos de investigación, que se pusiera especial atención a lo que podría constituir buenas prácticas en el establecimiento de vías o mecanismos de cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, con miras, inclusive a hacer propuestas derivadas de las experiencias expuestas. Como quiera que sea, creo que podría sostenerse, derivado de los informes nacionales y de la ponencia inicial, que la creación de órganos gubernativos, o la interacción del más alto nivel en los que ya existen, la expedición de leyes que podrían considerarse puente, la intervención de organismos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos así como de tribunales nacionales, constituyen aspectos esenciales que vale la pena seguir analizando para buscar la forma de fortalecerlos en aras de apoyar el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH.

Por último, vale la pena señalar que la riqueza informativa y de análisis que contienen los informes nacionales, hubiera podido ampliarse si se hubiera hecho un último esfuerzo de lecturas cruzadas de todos los informes, a efecto de apreciar con detalle la información manejada de otros países y detectar áreas de oportunidad en el análisis del propio que se escribe o bien para concretar propuestas sobre el tema, a nivel nacional y regional.

#### Bibliografía:

Corzo, E., Carmona, J., Saavedra, P.. (2013). Impacto de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. México, D.F.: Tirant lo Blanch.

García, J., Santolaya, P., Canosa, R., Fernandez, P, . (2012). El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos. Madrid, España: Thomson.

García, J., Carmona, E.,. (2017). ¿Hacia una globalización de los derechos? El Impacto de las sentencias del Tribunal Europeo y de la Corte Interamericana. Cizur Menor: Thomson.

Bogdandy, A., Ferrer, E., Morales, M., Saavedra, P., . (2019). Cumplimiento e impacto de las sentencias de la Corte Interamericana y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Transformando realidades.. México: Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

Ciudad de México, 15 de diciembre de 2020